

**sensibilizzazione che non dia più luogo a errori come quello verificatosi.**

## 5.11 Diritto allo Studio

Nel corso del 2014 sono state aperte 30 pratiche sulla categoria "istruzione", e sono stati trattati 46 fascicoli. Le problematiche affrontate hanno riguardato soprattutto il c.d. diritto allo studio "scolastico".

### *Diritto allo studio universitario*

E' ormai noto che presso l'Università di Firenze è istituito da anni il Garante dei diritti degli Studenti, al quale la difesa civica indirizza le segnalazioni aventi a che fare con l'Ateneo fiorentino. Tuttavia il Garante non svolge le proprie funzioni nei confronti dell'Accademia delle Belle Arti, del Conservatorio, di ISIA e di tutti quei corsi di studi che, sebbene di livello universitario, non hanno niente a che fare con l'organizzazione dell'Ateneo. Tali corsi rientrano pertanto nella nostra "sfera d'azione", come gli altri atenei toscani (Scuola Normale, Università di Pisa e di Siena), che non hanno il Garante. Spesso le questioni sottoposte alla nostra attenzione riguardano sia l'ateneo o corso di livello universitario di riferimento e l'Azienda Regionale del Diritto allo Studio, poiché l'andamento della carriera universitaria, col riconoscimento dei crediti, condiziona la erogazione dei benefici economici.

### *Troppi crediti per la borsa di studio*

Uno studente iscritto al Conservatorio di Firenze e proveniente dal Conservatorio di un'altra città presso il quale si era iscritto al primo del triennio a Caltanissetta nell'anno accademico 2011/2012 mentre frequentava ancora la scuola secondaria superiore, si era immatricolato al primo anno a Firenze a.a. 2012/2013. Su sua domanda, gli erano stati confermati n.39 dei crediti conseguiti.

E' purtroppo a causa di questo riconoscimento di crediti che, per l'a.a. 2013/2014, gli si stava prospettando la probabilità di perdere il diritto alla borsa di studio e posto alloggio, che aveva conseguito nell'a.a. 2012/2013, e che gli aveva permesso di realizzare il progetto di trasferirsi a studiare a Firenze. La ARDSU Toscana infatti, stante la convalida dei crediti conseguiti presso il Conservatorio di provenienza, considerava l'a.a. 2013/2014 come suo terzo anno di corso. Essendo che i requisiti di merito per l'accesso ai benefici del diritto allo studio devono essere conseguiti dallo studente entro agosto, in tale data l'interessato non possedeva tali requisiti, che invece avrebbe avuto, se considerato iscritto al secondo anno. Infatti il Bando ARDSU di concorso a.a.

**2013/14 Borse di studio-Posti alloggio dispone che per determinare l'"anno convenzionale di iscrizione" - per il conseguimento dei requisiti di merito - per gli studenti che, antecedentemente all'a.a. 2013/2014, hanno effettuato passaggi da un anno di corso ad un 1° anno di altro corso, non sono conteggiati gli anni antecedenti al passaggio, purché l'Università non abbia confermato crediti (e/o esami) precedentemente conseguiti (e/o superati). Lo studente ci aveva riferito che ARDSU, nel tentativo di venirgli incontro, lo ha consigliato di chiedere al Conservatorio di annullare i CFU a suo tempo convalidati. Intervenimmo per sostenere la richiesta dello studente, ben consapevoli che aveva a unico fondamento la constatazione che in caso di risposta negativa si prospettava per lo studente in questione unicamente l'abbandono della propria carriera, non essendo in grado di sostenerne la spesa. Il Conservatorio rispose che, al di là di ogni considerazione umanamente condivisibile, il riconoscimento della carriera e la attribuzione dei crediti nel passaggio (preceduto, nel caso del Conservatorio, da audizione) da altro istituto rispondono ad esigenze di certezza di un percorso formativo finalizzato alla migliore qualificazione professionale, e accogliere l'istanza sarebbe stato del tutto incoerente con tale percorso consolidato. E' chiaro che la difesa civica non ha potuto che prendere atto della decisione.**

#### *Diritto allo studio scolastico*

##### **Somministrazione di farmaci salvavita in ambito scolastico**

La madre di un alunno frequentante la scuola dell'obbligo segnalò la situazione di criticità venutasi a creare presso l'istituto per non essere stato reperito alcun soggetto, né tra gli insegnanti, né presso il personale non docente, disposto a fornire il proprio consenso alla somministrazione dei farmaci che debbono per certificazione medica (resa nelle forme prescritte) essere assunti a scuola. Nell'ambito dell'istituto in questione non era stato reperito alcun operatore scolastico disponibile alla somministrazione dei farmaci indispensabili. Pertanto, le prescrizioni di cui all'"Accordo di collaborazione per la somministrazione dei farmaci a scuola tra Regione Toscana e Ministero dell'Istruzione - Direzione Generale USR per la Toscana", e all'"Accordo di collaborazione sul diabete giovanile per favorire l'inserimento del bambino con diabete in ambito scolastico", parti integranti della delibera regionale DGR112/2012 , di approvazione di detti accordi, non potevano trovare applicazione, essendone elemento essenziale proprio il consenso dell'operatore alla somministrazione del farmaco.

Dovemmo prendere atto di tale mancata condivisione, non potendo certo pretendere che venissero fornite a questa difesa civica le motivazioni - evidentemente afferenti all'autonomia privata degli operatori - di un tale rifiuto. Evidenziammo tuttavia

che gli accordi sopra richiamati trovano la loro *ratio* nel dover garantire il godimento dei diritti fondamentali alla salute e allo studio. Il primo degli accordi sopra citati prevede che, nel caso di criticità nella sua applicazione, anche per assenza di disponibilità del personale scolastico, dirigenza scolastica e azienda sanitaria debbano definire un "programma d'intervento-piano terapeutico". Il secondo degli accordi sopra citati, riguardante il diabete, prevede una precisa e articolata definizione delle funzioni dei soggetti coinvolti. Tra questi viene individuato in primo luogo il servizio infermieristico quale soggetto che "effettua la prestazione, attenendosi al piano individuale di trattamento diabetologico", aggiungendo poi che "la misurazione della glicemia e la somministrazione di insulina possono essere effettuate volontariamente dal personale scolastico". Evidenziammo che le descritte disposizioni, in quanto parti integranti della Delibera della Giunta Regionale n.112/2012, sono vincolanti nell'interesse dei minori coinvolti, per i quali occorre individuare una modalità concreta perché sia loro garantito il contemporaneo godimento di diritti fondamentali. Infatti, delle due l'una: se non è praticabile la via della adesione volontaria all'accordo di collaborazione da parte degli operatori, devono trovare applicazione gli strumenti alternativi previsti negli accordi medesimi. Per questo era indispensabile nell'immediato (nell'attesa di strumenti più efficaci e non rimessi alla buona volontà degli operatori) una collaborazione attiva dell'Azienda sanitaria presso l'Istituto in questione. L'Azienda rispose che, a fronte del rifiuto del personale dell'Istituto in questione di aderire al Protocollo Regione Toscana del 30/03/2009 per la somministrazione di farmaci a scuola, per i casi di urgenza il personale avrebbe dovuto chiedere l'intervento del 118 e nel contempo avvertire i familiari. Negli altri casi, presumibilmente non urgenti, ossia quelli che richiedono una assistenza sanitaria programmata in ambito scolastico, l'Azienda riferiva di aver provveduto a fornire una adeguata risposta assistenziale. La Regione, dopo averci comunicato che si erano previsti una serie di incontri per cercare una soluzione alla problematica, ha ribadito in buona sostanza quel che già aveva esposto la ASL.

*Gratuità del trasporto per gli alunni diversamente abili presso le scuole di ogni ordine e grado*

Ci fu segnalato che in un gruppo di comuni una determinata zona gli alunni portatori di handicap in condizioni di gravità non era previsto il trasporto scolastico gratuito.

Abbiamo esaminato a titolo esemplificativo il vigente regolamento in materia di trasporto scolastico del Comune capofila, e abbiamo constatato che le uniche ipotesi di esenzione dalla contribuzione erano stabilite per motivi di reddito e per il terzo figlio. Niente era stabilito relativamente al trasporto degli

alunni con handicap grave, per cui risultava che anche in questi casi si applicava la contribuzione delle famiglie, determinata in base alla dichiarazione ISEE.

Ancora a titolo esemplificativo, accertammo che invece il regolamento per il diritto allo studio del Comune di Firenze dispone espressamente che "Il servizio trasporto è inoltre attuato gratuitamente per tutti gli alunni che ne usufruiscono in quanto portatori di handicap".

E' notoria la disposizione di cui alla lett.d) art. 8 della L104/92 nella parte in cui prescrive che l'inserimento e la integrazione della persona con handicap siano assicurati mediante la emanazione di provvedimenti che ne rendano effettivo il diritto allo studio, nonché la serie di disposizioni sull'obbligo di assicurare trasporti specifici e individualizzati.

Quanto a noi segnalato ci impose di rilevare che, essendo evidente il rilievo particolare che ha il trasporto scolastico nella piena realizzazione del diritto allo studio dei ragazzi disabili, la circostanza che sia realizzato o meno gratuitamente a seconda del luogo di residenza degli aventi diritto (per (per di più, nell'ambito della medesima Regione) ci pareva oggettivamente discriminatoria. Segnalammo inoltre la attuale vigenza dell'art. 28 L118/71 (provvedimenti per la frequenza scolastica), che assicura il trasporto scolastico gratuito agli alunni diversamente abili della scuola dell'obbligo. A ciò deve aggiungersi che "*tale disposizione, proprio perché non abrogata dall'art. 42 L104/92, non può far ritenere che il trasporto scolastico gratuito non possa essere incluso nella generale previsione di cui all'art.12 L104/92. Tale norma, infatti, si deve interpretare alla luce, anche, dell'orientamento della Corte Cost. che, prevedendo l'estensione anche alla scuola superiore dei medesimi e strumentali ausili previsti per la scuola dell'obbligo, per gli studenti disabili, ha inteso valorizzare la doverosità, imposta dai valori costituzionali di riferimento, della tutela dei soggetti disabili ai fini della garanzia dell'accesso all'istruzione, senza distinzione tra scuola dell'obbligo e scuola superiore. Ne consegue che si deve escludere che il trasporto gratuito degli alunni disabili possa riguardare solo la scuola dell'obbligo*" (Consiglio di Stato sez. V, Sent. n. 2361/2008).

A seguito del nostro intervento, risultò la adozione, da parte del Comune capofila e degli enti coinvolti, del criterio di gratuità da noi auspicato, indipendentemente dal valore ISEE.

***Asili nido***

A un asilo nido privato accreditato è stato revocato un finanziamento avuto 10 anni prima per mancata rendicontazione, ma la rendicontazione non era prevista dal bando.

La società di gestione dell'asilo nido in questione aveva ottenuto dalla Regione nell'anno 2003, per il tramite del Comune di riferimento, un contributo per costruzione e gestione di asilo nido. In base alla documentazione fornita risultò che con D.D. n. 6861 del 10.12.2002, come modificato dal D.D. n. 7330 del 23.12.2002, la Regione Toscana, in applicazione dell'art. 70 (Disposizioni in materia di asili nido) della L448/2001 (legge finanziaria 2002) aveva approvato il "Bando per l'assegnazione di contributi per la costruzione e la gestione di asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro" con le dovute indicazioni e prescrizioni per parteciparvi. Tali contributi sarebbero stati ripartiti tra Comuni che ne avessero fatto richiesta, previa presentazione di progetti ammissibili ai sensi del bando medesimo.

La società presentò il proprio progetto presso il Comune. Risultò tra gli aggiudicatari, come da decreto dirigenziale della Regione Toscana. Peraltro, tale provvedimento, per riuscire a finanziare il maggior numero di progetti e quindi venire incontro ai bisogni dei cittadini, ritenne di dover stabilire nel 58,97% la quota finanziabile sia per la gestione che per gli investimenti, ponendo un tetto massimo complessivo di € 400.000 a progetto.

La esponente ricevette un finanziamento per la somma di €274.604,47, di cui €66.794,78 in conto investimenti, ed €207.809,69 in conto gestione per il primo anno educativo. La somma fu liquidata dalla Regione Toscana al Comune nel mese di agosto 2003, e dal Comune corrisposta alla società dopo il rilascio da parte dello stesso dell'autorizzazione all'apertura e l'accreditamento, nonché verifica dell'avvenuta realizzazione della struttura.

Con il mese di settembre 2003 veniva avviata l'attività. La esponente riferiva che, come da suo cronogramma presentato in fase progettuale, la struttura era stata completata, anche con gli arredi, già dalla fine del mese di maggio 2003.

Il bando (allegato e parte Integrante del D.D. 6861 del 10.12.2002) non poneva obbligo di rendicontazione del finanziamento che sarebbe stato erogato, né l'obbligo di rendicontazione della somma indicata quale costo del progetto.

La esponente ci informa che nel 2009 venne per la prima volta richiesto dalla Regione l'invio della rendicontazione del finanziamento ottenuto nell'anno 2003. La società prese subito contatto con la Regione per un chiarimento sia sull'obbligo di rendicontazione (tale obbligo infatti, come sopra detto, non risultava specificato né nel bando, né nel decreto di assegnazione) sia, qualora la rendicontazione fosse stata ritenuta comunque

dovuta, sulle modalità con le quali avrebbe dovuto avvenire. Tuttavia tale contatto non sortì alcun risultato.

Nel 2010, a mezzo raccomandata A. R., la Regione avviò il procedimento di revoca del finanziamento, in caso di mancata consegna della documentazione entro 30 giorni dal ricevimento. Tale comunicazione non conteneva precisazioni sulle somme da rendicontare, né diceva che le fatture avrebbero dovuto essere quietanzate, né che i pagamenti a suo tempo effettuati, per essere riconoscibili, avrebbero dovuto avere una determinata forma. Tuttavia la società fece il possibile per reperire e trasmettere alla Regione quanta più documentazione possibile.

Dopo 16 mesi la Regione dette un termine di 15 giorni per consegnare il completamento della rendicontazione. Nel 2012 venne richiesta ulteriore integrazione alla documentazione nel frattempo inviata, solo per la parte in conto investimenti, e riferito che su un totale di fatture inviate per €89413,70, solo €30958,66 erano correttamente corredate di pagamento a quietanza. Per la prima volta veniva sollevato il "problema delle quietanze", e precisato che doveva essere rendicontato l'intero ammontare del costo di progetto a suo tempo indicato nella domanda di finanziamento del 2002. Per la parte in conto investimenti, la Regione aveva emesso, tramite Equitalia, cartella esattoriale, per la quale era stata fatta stata fatta opposizione alla esecuzione. Restava aperta la questione per la parte di contributo in conto gestione, per la quale la Regione era tornata a chiedere la rendicontazione, chiarendo per la prima volta che *il contributo riconoscibile è dato dal 58,97% delle spese effettivamente sostenute, al netto delle entrate delle rette per l'anno di apertura del servizio e l'eventuale scarto...*". Alla fine del 2013 la Regione comunicò alla società che, sulla base della documentazione da essa presentata, aveva considerato rendicontata (si omette qui di riportare l'elenco delle spese e percentuali dichiarate ammissibili) solo una parte del finanziamento, residuando la cifra €149.603,49 che la società avrebbe dovuto restituire alla Regione, più gli interessi legali che si intendeva far decorrere dalla data del trasferimento del fondo dalla Regione al Comune (nel 2003).

Il servizio asilo nido non avrebbe potuto sostenere tale spesa. Pertanto ritenemmo opportuno intervenire con una serie di osservazioni.

#### *Sull'obbligo di rendicontazione*

Il bando e il decreto di assegnazione a suo tempo emanati dalla Regione non contenevano alcun obbligo di rendicontazione, e i soggetti aggiudicatari, che devono senz'altro sottostare al bando in quanto *lex specialis* della procedura di riferimento, non hanno ritenuto di essere vincolati a un obbligo che non risultava descritto. Si osservava che nemmeno la norma statale istitutiva del Fondo

per gli Asili Nido di cui all'art. 70 L448/2000 (legge finanziaria 2001), che costituiva il fondamento del bando integrandone le previsioni per quanto non espressamente riportato, effettuava riferimenti all'obbligo di rendicontazione. Il bando della Regione per assegnare i contributi per la realizzazione di nuovi asili nido fu emanato nell'anno 2002, in presenza di una vera e propria emergenza, estesa su tutto il territorio nazionale, per le interminabili liste di attesa di bambine e bambini da tre a trentasei mesi. Poche erano le strutture esistenti, prevalentemente comunali, con altissimi costi gestionali. Emergenza che condusse alla istituzione del fondo statale, e di seguito ai bandi (negli anni a seguire ve ne saranno altri) delle Regioni, per assegnare anche a privati e cooperative, risorse per la realizzazione di asili nido per l'infanzia. Cosciente il legislatore che, senza l'intervento di pubblici finanziamenti, non sarebbero potute sorgere nuove realtà. Assai costose sia nell'impianto che nella gestione, di contro, scarsamente remunerative. Si osservava che la circostanza che nel bando in questione non fosse stata richiesta alcuna rendicontazione, presumibilmente non derivava da dimenticanza o negligenza degli uffici, ma, semplicemente, dal non essere stata ritenuta necessaria. Inoltre, al momento dell'erogazione del contributo, il progetto doveva essere già stato tradotto in realtà, in condizioni di poter ottenere l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento comunale e di poter avviare l'attività (come accaduto per Coccolandia). Inoltre, come da cronogramma allegato al progetto presentato, ad aprile 2003, quando la Regione redasse la graduatoria dei progetti ammissibili, la società aveva già completato i lavori edili, ed a maggio 2003, terminato anche l'arredamento: pronto per iniziare l'attività. Almeno per questa parte, se rendicontazione doveva avere dovuto essere fornita, quello sarebbe stato il momento deputato per farlo.

#### *Sulla rendicontazione "riconoscibile"*

Pur in assenza di espressa previsione dell'obbligo di rendicontazione, rilevammo che la società aveva ricevuto la prima richiesta nel 2009, formalizzata nel 2010, a fronte di un contributo erogato nel 2003, e anche l'aver fatto trascorrere questo notevole lasso di tempo senza alcuna richiesta, confortava la opinione che nemmeno la Regione aveva ritenuto sussistere l'obbligo. Tuttavia la società aveva fatto il possibile per reperire ogni documentazione atta a comprovare le spese sostenute. A tale proposito, la medesima aveva fatto notare di non aver ricevuto informazioni certe sulla forma che avrebbero dovuto avere le fatture, né sulle modalità con le quali, per poter essere considerati "riconoscibili", le spese e i pagamenti avrebbero dovuto essere stati effettuati. In particolare, le spese erano state considerate "riconoscibili" solo se effettuate tramite bonifico bancario, o

tramite assegno intestato al beneficiario. Tuttavia, quasi dieci anni fa erano ammessi pagamenti per contanti, ed erano ammessi gli assegni a "mio proprio" girati al beneficiario. Quanto alla sottrazione delle rette del primo anno di attività dalle spese "riconoscibili", queste non possono essere considerate un introito alla stregua di un prestito bancario, ma sono il risultato di un conteggio di voci eterogenee riscosse solo in parte dalla società.

Rilevammo che non era stata pre-determinata alcuna programmazione sistematica dei controlli sui progetti finanziati, e il "monitoraggio" preannunciato nel bando regionale era stato di fatto avviato anni dopo la erogazione del finanziamento. Per contro, i rappresentanti della società, in totale buona fede, in fase progettuale si erano comportati in modo legittimo (non simulando alcunché in punto di regolarità e definitività del progetto medesimo), essendo che la struttura deputata allo svolgimento dell'attività di asilo nido - oggetto del finanziamento - all'epoca era addirittura già stata realizzata e in via di accreditamento. In fase esecutiva del progetto, per tale motivo, avendolo realizzato e avviato, non hanno avuto alcuna condotta elusiva tendente a trattenere le somme per trovare altra ricollocazione del finanziamento. Nella fase di controllo, avviata dalla Regione a distanza di sette anni dalla erogazione, non hanno avuto alcuna condotta omissiva o non collaborativa, ma al contrario è risultato che la attività intrapresa col finanziamento a suo tempo ricevuto costituisce ad oggi un punto di riferimento per i servizi a favore della prima infanzia sul territorio del comune interessato. Inoltre, non può dirsi che gli interessati si siano sottratti al controllo, al momento in cui la Regione ha deciso di intraprenderne le procedure. Inoltre, la voce delle rette a carico delle famiglie per il primo anno di gestione non era stata indicata nel progetto, che comunque era stato giudicato ammissibile, non potendo per sua natura essere preventivata, e pertanto evidentemente, a suo tempo, non fu valutata tra gli elementi essenziali posti alla base della idoneità al beneficio. Pertanto la somma poi effettivamente percepita a tale titolo a nostro parere non avrebbe dovuto essere sottratta dalle spese effettivamente sostenute al fine di determinare il costo ammissibile totale su cui operare la percentuale del 58,97% (percentuale del costo totale del progetto che ha determinato l'ammontare del contributo, decisa alla Regione per assicurare la massima distribuzione degli aiuti nei limiti del budget assegnatole). Infine, avrebbe dovuto essere ricalcolato quanto richiesto dalla Regione a titolo di interessi legali da aggiungere alla somma che si riteneva dovuta. Risultava infatti che i medesimi erano stati fatti decorrere dalla data del 01/08/2003: evidentemente, è stato considerato *dies a quo* il momento del trasferimento del contributo dal Comune alla società (data del mandato di pagamento). Tuttavia non poteva certo dirsi che in tale momento il credito della Regione fosse "liquido ed

**esigibile**" ai sensi dell'art. 1282 codice civile, posto che tali requisiti si erano concretati solo *ex post*, al termine dei controlli effettuati. Nè può dirsi che tale momento avesse coinciso con la "scadenza del termine di pagamento" dal quale l'art. 18-bis del DPGR n.61/R del 19/12/2001 stabilisce che debbano essere calcolati gli interessi sulle somme oggetto di recupero (per crediti da entrate extratributarie) da parte della Regione, posto che tale momento è stato, al contrario, quello della erogazione della somma al "futuro", ed eventuale, debitore. Pertanto gli interessi avrebbero dovuto essere calcolati a far tempo dal ricevimento della nota della Regione Toscana del 2014, con la quale, a esito di ogni accertamento, si determinava in via definitiva la somma da restituire.

Ci rivolgemmo anche al Comune, ritenendolo consapevole della importanza della realtà locale offerta dalla presenza dell'asilo nido in questione. Lo invitammo a sostenere la struttura con le modalità che avesse ritenute opportune. Nel contempo, chiedemmo alla Regione di sospendere l'efficacia del provvedimento col quale si chiedeva la restituzione delle somme, in vista di un incontro conciliativo presso la Difesa civica.

Il Comune di riferimento non ha mai fornito alcuna reale disponibilità. L'incontro con la Regione fu solo sede nella quale fu confermata la revoca del finanziamento. La società preannunciò di avere intenzione di effettuare ricorso avverso il provvedimento di revoca del finanziamento, per il quale il termine non era ancora scaduto.

*Aumento della retta asilo nido nel corso dell'anno educativo per i non residenti*

Un gruppo di genitori ci informò che era stato deciso dal Comune inserito in una Unione, per la contribuzione tariffa asilo nido a carico delle famiglie, un "sensibile aumento" che avrebbe tenuto conto "dei prezzi di mercato e del reale costo del servizio", come illustrato dal Sindaco nella nota indirizzata ai genitori dei bambini non residenti. La stessa nota riferiva che l'aumento in questione è stato programmato tra le misure previste per il ripristino dell'equilibrio di bilancio. Sino a tale momento, il contributo a carico delle famiglie per la retta di frequenza dell'asilo comunale in questione era stato particolarmente vantaggioso.

Prendemmo atto delle necessità illustrate dal Sindaco. Tuttavia invitammo il Comune a disporre la applicazione dell'aumento della tariffa a partire dall'anno educativo 2015/2016. La operatività dell'aumento a partire dall'anno già in corso ci è parsa inopportuno anzitutto nell'interesse dei piccoli, nonché delle famiglie, che potrebbero dover decidere di togliere i bambini dal nido, non potendone più sostenere la spesa, e non disponendo di alternative. Le famiglie interessate avevano optato per l'asilo nido

in questione proprio per la tariffa contenuta, nel momento in cui era stato deciso di ammettere ulteriori bimbi che si trovavano il lista d'attesa, i quali, con l'accettazione del posto, sono ovviamente usciti dalle liste d'attesa degli altri nidi della "rete". Un aumento nel corso dell'anno è parso lesivo del legittimo affidamento degli utenti nel permanere delle condizioni di erogazione del servizio a domanda individuale come previste e descritte dal bando per la iscrizione, la cui pubblicazione costituisce un vincolo della PA al rispetto delle condizioni per tutta la durata del servizio medesimo (v. Consiglio di Stato sez.V n.4362/2012).

Inoltre, il servizio era "integrato" tra i comuni, talché in caso non ci fossero stati posti liberi nell'asilo del Comune di residenza, era possibile la ammissione presso altro asilo dell'Unione. Il relativo regolamento prevedeva l'ipotesi che il Comune (solo antecedentemente alla ripartizione con gli altri enti dei costi dei servizi relativi all'infanzia) potesse prevedere una maggior tariffa per i non residenti, ma solo "purché ciò sia reso pubblico contestualmente alle informazioni necessarie per la iscrizione ai servizi". Nonostante il contrasto col regolamento e con le norme e principi in tema di prestazioni contrattuali, il Comune ha deciso di rendere esecutivo l'aumento del 50% della retta per i non residenti a partire dal gennaio 2015.

### 5.12 Affari Istituzionali

Circa gli affari istituzionali due sono gli ambiti di rilevanza da sottolineare.

Sempre più numerosi sono i casi in cui Consiglieri comunali o anche movimenti politici si rivolgono al Difensore civico regionale per chiedere pareri in merito all'interpretazione di norme regolamentari sul funzionamento dei Consigli Comunali oppure su norme statutarie circa gli strumenti di partecipazione popolare. Più volte, l'Ufficio è stato investito di problematiche relative ad eventuali incompatibilità/incandidabilità di Consiglieri comunali che svolgevano anche altre mansioni, oppure di casistiche in cui richieste di discussione di argomenti all'Ordine del giorno del Consiglio comunale non venivano portate o non venivano discusse in modo adeguato oppure mozioni o interrogazioni presentate e mai discusse o prese in considerazione. In un caso è stata anche contestata tutta la procedura di formazione del Bilancio comunale.

Spesso l'Ufficio si è occupato anche di strumenti di partecipazione popolare quali referendum, petizioni, iniziative popolari legislative o di mera discussione di una problematica particolare in seno al rispettivo Consiglio.

In tutti questi casi, l'Ufficio è entrato nel merito della questione fornendo la sua interpretazione in base allo specifico caso di volta in volta prospettato.

L'altro aspetto rilevante è la richiesta avanzata da diversi Comuni di avere il Difensore civico regionale quale membro della Commissione che giudica l'ammissibilità dei referendum comunali. Nei vari Statuti, infatti, la Presidenza di tale Commissione veniva, spesso, demandata al Difensore civico locale; essendo, come noto, venuta meno questa figura si poneva il problema di riempire questo vuoto nel momento in cui dovevano essere vagilate richieste di referendum popolare. Ebbene diversi Comuni hanno deciso di ovviare a questa lacuna chiedendo al Difensore civico regionale la propria disponibilità a far parte della Commissione. Naturalmente l'Ufficio ha accettato tutte le proposte avanzate ed è disponibile nei confronti di tutti i Comuni che intendono avvalersi del proprio operato. Anzi, sotto questo punto di vista è davvero auspicabile che gli Enti locali colmino il vuoto normativo creatosi onde evitare una situazione di stallo che impedirebbe ai cittadini di esercitare un fondamentale diritto di partecipazione alla vita politica e sociale della propria comunità.

## 6 ATTIVITA' SVOLTA AI SENSI DELL'ART. 30 DEL DECRETO N. 22/2014 DELL'AUTORITA' IDRICA TOSCANA

### 6.1.1 PREMESSA

In data 31 marzo con decreto n.22 del Direttore Generale dell'Autorità Idrica Toscana è stato approvato il "Regolamento di tutela dell'utenza", regolamento che disciplina gli strumenti ordinari e extragiudiziali di tutela dell'utenza e uniforma il rapporto Utente - Gestore su tutto il territorio regionale, come previsto dalla L.R. 69/2011. In sostanza viene, finalmente, regolato e definito in maniera compiuta tutto l'iter che qualunque cittadino toscano può intraprendere nei confronti del proprio Gestore del Servizio idrico sia per quanto riguarda la procedura di reclamo e richiesta di informazioni sia per quanto riguarda la possibilità di usare percorsi di tutela stragiudiziali adeguati nel caso di risposta giudicata insoddisfacente o addirittura assente.

L'emanazione di questo Regolamento chiude un lungo dibattito avviato tra l'Ufficio del Difensore civico regionale, l'Autorità idrica Toscana, i Gestori del Servizio idrico e le Associazione dei consumatori aderenti al CRCU teso, appunto, ad estendere a tutti i cittadini toscani quegli strumenti di tutela che, prima d'ora, soltanto gli Utenti di alcuni Gestori potevano usare. Sotto questo punto di vista, infatti, esisteva un quadro variegato dove soltanto presso alcuni Gestori era possibile ricorrere ad una Commissione mista conciliativa, (presieduta dal Difensore civico regionale), quale soggetto terzo ed imparziale in grado di dirimere celermente e gratuitamente i contenziosi.

Ebbene proprio in virtù della bontà dell'esperienza svolta nel corso degli anni, si è passati dalla sola Commissione mista esistente presso il Gestore Pubblacqua a quelle esistenti anche presso i Gestori Acque spa e Gaia spa coprendo circa la metà del territorio toscano (centro-nord toscana). Adesso, il percorso si è concluso e tutti i cittadini toscani, senza alcuna distinzione territoriale, possono accedere al servizio in maniera semplice e soprattutto gratuita.

### 6.1.2 La nuova procedura

Due sono le opzioni extragiudiziali fornite agli utenti in caso di mancata o insoddisfacente risposta da parte del proprio Gestore del Servizio:

- . la Commissione conciliativa paritetica, formata da due conciatori, uno espressione del Gestore, l'altro dell'Associazione di

consumatori che ha promosso l'iniziativa in rappresentanza dell'utente;

la Commissione conciliativa regionale, composta da 3 membri: il Presidente, individuato nella figura del Difensore Civico regionale e due commissari in rappresentanza del Gestore e dell'utente.

La scelta dell'utilizzo dei due strumenti da parte dell'utente è completamente libera e senza alcuna condizione di procedibilità: nel momento in cui un cittadino ha ricevuto una risposta giudicata non soddisfacente oppure non ha ricevuto alcuna risposta può scegliere, in totale libertà, lo strumento che intende utilizzare e da chi farsi rappresentare.

Nella Conciliazione regionale l'utente può rappresentarsi da solo o tramite persona di sua fiducia (es. avvocato o altro professionista, associazione consumatori, familiare, amico; tutti chiaramente previa apposita delega) e trova davanti a sé, oltre al Rappresentante del Gestore, una figura (il Difensore civico, appunto) terza ed imparziale che cerca di dirimere la controversia. L'art.9 del Regolamento esplicita bene questo concetto: "la Commissione Regionale valorizza la presenza del Difensore Civico quale garanzia di tutela non giurisdizionale e di osservanza dei principi di terzietà, imparzialità e indipendenza a tutela degli utenti del servizio idrico toscano, su richiesta di singoli utenti, comitati, associazioni e formazioni sociali, in relazione al rispetto di diritti individuali e di interessi collettivi".

Tutto il procedimento della conciliazione regionale è ispirato a principi di celerità, snellezza e semplicità e si chiude con la redazione di un apposito verbale entro e non oltre 45 giorni di calendario dalla presentazione dell'istanza di conciliazione. Nel verbale è contenuta la motivazione che ha indotto la Commissione, all'unanimità o a maggioranza, a formulare la proposta di conciliazione da inviare alle parti entro i 7 giorni successivi alla seduta. Le parti hanno poi ulteriori 7 giorni per accettare o rifiutare la proposta formulata. Il verbale di conciliazione deve essere comunque redatto anche in caso di mancato accordo deve essere spedito alle parti.

#### ***6.1.3 La fase transitoria e la chiusura delle vecchie commissioni miste conciliative***

Per quanto il decreto 22/2014 fosse stato dichiarato immediatamente esecutivo e quindi in vigore dal 1 aprile scorso, è stato necessario procedere, da un lato, ad una fase transitoria per le vecchie Commissioni miste, laddove esistenti, dall'altro a formare concretamente la nuova Commissione regionale mediante l'individuazione degli appositi Commissari da parte dei Gestori, nonché la necessaria modulistica.

La stessa Autorità idrica aveva invitato, mediante formale richiesta, il Presidente delle Commissioni miste conciliative di Publiacqua spa, Gaia spa e Acque spa a concludere i propri lavori entro maggio/giugno 2014 e, allo stesso tempo, tutti i Gestori, il Difensore civico regionale e le Associazioni dei consumatori a fornire i nominativi necessari per comporre le nuove Commissioni paritetiche e la Commissione conciliativa regionale.

Ebbene, entro la data suddetta, le 3 Commissioni esistenti hanno cessato il loro lavoro.

I numeri delle sedute di conciliazione svolte e i casi trattati sono di seguito riportati e divisi per singolo Gestore:

### Gaia spa.

Nel periodo gennaio-maggio 2014 sono giunte n.**269** istanze di conciliazione. La Commissione si è riunita n.17 volte ed ha esaminato tutte le istanze terminando così i suoi lavori in data 11 giugno 2014.

Il numero di istanze iscritte di volta in volta all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento, della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione. Soprattutto quest'ultimo dato è stato molto significativo: circa 1/3 degli istanti ha infatti chiesto l'audizione personale.

In ben **163** casi si è verificato l'invio della proposta di conciliazione e la successiva accettazione dell'utente: in tal modo la controversia è stata chiusa definitivamente; **52** sono stati i casi in cui non è stato possibile fare una proposta di conciliazione; **2** soltanto sono stati i casi in cui l'utente ha rifiutato la proposta inviata.

Da sottolineare come risulta ancora elevato il numero (**ben 52**) di proposte fatte dalla Commissione senza che ci sia alcun cenno di risposta da parte dell'utente. In sostanza, la Commissione ha deliberato l'invio di una proposta sempre e comunque migliorativa della situazione iniziale lamentata dall'utente. In questi casi, in assenza di formale accettazione, la proposta decade e la pratica riprende il normale iter aziendale dando per fallito il tentativo di conciliazione. Sotto questo aspetto, molte volte si è verificato che gli utenti giustificano la loro inerzia e inviano l'accettazione soltanto quando arriva loro l'avviso di messa in mora o addirittura il preavviso del distacco.

Anche nel 2014 la casistica di gran lunga più frequente è stata quella delle c.d perdite occulte con le problematiche relative della mancanza di letture effettive e dell'ubicazione dei contatori in luoghi più o meno accessibili.

In ogni caso, c'è da registrare con favore che, a seguito del lavoro, ormai pluriennale, svolto dalla Commissione su questa

materia sono stati consolidati alcuni principi (estensione del periodo di riconoscimento a perdita in assenza di lettura e di contatore sito in luogo accessibile) che hanno portato il Gestore a chiudere direttamente in prima istanza la questione senza bisogno di giungere alla procedura di conciliazione. Altre casistiche fanno riferimento, più in generale, alla mancata volturazione dell'utenza; all'applicazione di spese amministrative ed interessi legali; alla tipologia di utenza non congrua rispetto all'uso; alla verifica dei contatori che segnano un consumo anomalo.

Come si può evincere dai numeri sopra citati (52 su 269), residua è stata l'ipotesi in cui la Commissione non ha inviato proposta di conciliazione. A tal fine è doveroso ricordare che la Commissione, nel suo operato, non può discostarsi da quanto previsto dalla Carta del Servizio e dal Regolamento del SII ed ogni eventuale proposta deve trovare in quei testi il suo fondamento logico - giuridico. In caso contrario si arriverebbe all'assurdo secondo cui chiunque accede alla procedura conciliativa dovrebbe ottenere, comunque, un qualche vantaggio derivante dalla proposta stessa.

### Acque spa

Nel periodo gennaio-maggio 2014 sono giunte n.22 istanze di conciliazione. La Commissione si è riunita n.2 volte ed ha esaminato tutte le istanze terminando così i suoi lavori in data 5 giugno 2014.

Il numero di Istanze iscritte di volta in volta all'ordine del giorno ha tenuto conto del criterio cronologico, della necessità di valutare l'esposto nei termini previsti dal Regolamento, della complessità dei singoli casi concreti, dell'eventuale richiesta da parte dell'utente di essere presente alla discussione.

In 15 casi si è verificato l'invio della proposta di conciliazione e la successiva accettazione dell'utente: in tal modo la controversia è stata chiusa definitivamente; 3 sono stati i casi in cui non è stato possibile fare una proposta di conciliazione; 2 soltanto sono stati i casi in cui l'utente ha rifiutato la proposta inviata; 2 i casi in cui la proposta è stata inviata ma non c'è stata nessuna risposta da parte dell'utente.

La casistica esaminata è abbastanza variegata e non presenta delle fattispecie tipiche ricorrenti con una certa frequenza. Si va infatti, dall'esecuzione di lavori di allacciamento, alla contestazione di letture presunte, alla sostituzione e al funzionamento di contatori, alla rottura di tubazioni cagionanti perdite, all'addebito di interessi di mora e spese per recupero credito.