

2.3 Assistenza sociale

2.3.1 *Novità normative e giurisprudenziali*

Nel 2005 hanno visto la luce importanti provvedimenti, dal nuovo PSR 2005-2007, alla riforma delle due più importanti leggi in materia sanitaria (L.R. 40/2005) e sociale (L.R. 41/2005). Una delle maggiori novità, destinata ad avere grosse ripercussioni nel campo non solo dell'assistenza sociale e della integrazione socio-sanitaria, ma nel complesso delle politiche sociali locali è rappresentata dal consolidamento per via legislativa delle c.d. Società della salute avviate in forma sperimentale con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 155 del 24.9.2003. Per una panoramica della normativa adottata, sia a livello nazionale che regionale, riteniamo utile citare oltre al PSR 2002-2007 (approvato con D.C.R. n. 22 del 16 febbraio 2005):

- L.R. 24 febbraio 2005 n. 41 " Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che come detto sopra, incentiva forme innovative di gestione unitaria dei Servizi Sociali e Sanitari da parte delle Aziende Sanitarie.
- D.P.R. n. 75/05 "Regolamento di attuazione della L. 4/2004 per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici.
- Delibera della Giunta regionale 24 ottobre 2005 n. 1046 "Attuazione per l'anno 2005 del PISR 2002/2004.
- D.P.G.R. 3 gennaio 2005 n. 11/R "Regolamento di attuazione dell'art. 5 quater della L.R. 47/91 "Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche la cui importanza sta nell'aver evidenziato che anche l'handicap psichico, debba essere valutato al pari di quello fisico nell'accesso ai contributi per l'eliminazione delle barriere architettoniche .
- L.R. 2 novembre 2005 n. 64 "Tutela del diritto alla salute dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari della Toscana.
- L.R. 2/11/2005 n. 59 "Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi".
- Particolare importanza riveste inoltre il Piano Integrato di Salute approvato dal Consiglio Comunale di Firenze il 5 dicembre 2005, importante strumento di programmazione dell'offerta delle prestazioni sanitarie e sociali a partire dalle priorità dell'alta integrazione.

E' opportuno, inoltre, citare un' importante sentenza della Corte di Cassazione n. 8060/2004 con la quale la Corte ha stabilito che l'indennità di accompagnamento può essere riconosciuta anche se c'è la possibilità di svolgere autonomamente gli atti quotidiani

della vita, tipici dell'età, ma la persona non è in grado di uscire e camminare da sola per la strada. Con questa interpretazione estensiva la Corte ha confermato che l'impossibilità di "autonoma deambulazione" ai sensi dell'art. 1 L. 18/1980, può identificarsi con l'incapacità di uscire di casa senza accompagnamento.

Infine segnaliamo che dal 2005, in applicazione dell'art. 42, comma 3, della L. 326/03, non è più possibile proporre ricorso amministrativo per negato riconoscimento dei benefici legati al riconoscimento dell'invalidità civile. Gli interessati potranno solo proporre l'impugnativa giurisdizionale entro sei mesi dalla data di ricevimento della reiezione.

2.3.2 Caratteristiche generali

L'ufficio sia attraverso la partecipazione ai lavori delle Commissioni che con l'attivazione di gruppi di studio al proprio interno ha contribuito alla ricerca di soluzioni ai problemi più diffusi in materia di assistenza sociale. Fra questi rimane particolarmente spinoso quello relativo alle modalità di contribuzione degli utenti nelle RSA. A questo proposito, come già anticipato nella precedente relazione, il Difensore civico, durante le consultazioni consiliari ha proposto un intervento per raggiungere un'individuazione omogenea dei criteri di accesso ai servizi sociali e assicurare così la parità di trattamento su tutto il territorio di competenza; la richiesta è stata accolta e la nuova legge regionale n. 41/05 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" all'art. 47 ha ribadito in modo chiaro quanto stabilito con il D. Lgs. 109/98 così come modificato dal D.Lgs 130/2000, individuando l'ISEE come strumento di riferimento per la valutazione del concorso al costo delle prestazioni integrate su tutto il territorio regionale.

2.3.3 Ricovero in R.S.A.

All'interno delle istanze inquadrabili nel settore dell'assistenza sociale, 19 riguardano problematiche inerenti l'inserimento nelle R.S.A. Il fenomeno però è di proporzioni assai più ampie, se si considera che molte delle istanze relative a questi problemi sono di competenza comunale. Ancora una volta il problema che emerge con maggiore evidenza è quello delle liste di attesa, aggravato sia dall'aumento delle richieste di ricovero che dai continui tagli dei finanziamenti. Questo accresce il disagio e la sfiducia nei confronti delle istituzioni deputate a fornire il servizio e naturalmente anche il numero di coloro che si rivolgono al nostro ufficio. A questo riguardo il Difensore civico ha ritenuto opportuno

promuovere un'azione di sensibilizzazione e di mediazione nei confronti delle autorità competenti per garantire ai cittadini almeno la contribuzione della quota sanitaria.

2.3.4 Invalidità

Il 2005 ha fatto registrare un aumento delle richieste di intervento da parte degli invalidi civili; delle 30 istanze presentate, la maggior parte vertono su problemi legati al collocamento obbligatorio al lavoro, disciplinato sia dalla legge n. 68/99 "*Norme per il diritto al lavoro dei disabili*" che dalla normativa regionale (L.R. n. 32/2002 – Testo Unico in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro - e del Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 7/R del 2004 – Regolamento di attuazione in materia di incontro fra domanda e offerta di lavoro ed avviamento a selezione nella pubblica amministrazione). Vengono segnalate difficoltà di inserimento nel lavoro, legate soprattutto ai tempi di attesa per ottenerlo, troppo lunghi rispetto alle aspettative e alle necessità dei richiedenti; a volte viene chiesto all'ufficio di verificare se sono state compiute irregolarità nella formazione delle graduatorie o se vi è stata effettiva corrispondenza tra quello che è richiesto nei bandi di concorso e quello che viene riconosciuto o valutato al termine del concorso stesso. Il primo impegno dell'ufficio è stato quello di fornire agli istanti una informazione corretta ed una spiegazione il più possibile esauriente della normativa vigente. L'ufficio si è poi attivato nei confronti delle amministrazioni competenti per chiedere tutti i chiarimenti e le informazioni necessari alla soluzione dei problemi segnalatici.

Fra i problemi sollevati ricordiamo quello relativo al rispetto delle previsioni del D. Lgs. 196/03 "Codice in materia di protezione dei dati personali" in particolare per quanto riguarda l'esposizione del nome dell'invalido sui contrassegni "arancioni" da esporre sull'auto per la sosta riservata ai portatori di handicap. La legge prevede che debba essere visibile solo un codice a cui il vigile fa riferimento per l'identificazione; in casi come questi, il Difensore civico riesce spesso ad ottenere il rispetto della norma con il semplice richiamo alla norma stessa e con un'attività di mediazione e sensibilizzazione nei confronti dell'Amministrazione interessata.

Un'altra istanza formulata frequentemente è quella relativa al rinnovo della patente per chi è affetto da un'invalidità; il cittadino che, in seguito alla rituale visita medica, si vede negare senza troppe spiegazioni il rinnovo del documento di guida, resta spesso disorientato e incredulo, perché non riesce a comprendere il motivo della decisione sfavorevole. Queste istanze devono essere affrontate caso per caso: a volte ricorrono gli estremi per

richiedere una nuova valutazione; a volte il problema è quello di spiegare all'istante le giuste motivazioni che hanno portato al provvedimento di mancato rinnovo.

Ci riagganciamo a quest'ultima ipotesi per sottolineare ancora una volta la centralità nel lavoro dell'ufficio della comunicazione diretta con il cittadino, comunicazione che implica, com'è noto, una grande capacità di ascolto. L'importanza del rapporto diretto con i cittadini è in questo caso tanto più importante se si pensa al tipo di utenti che più frequentemente si rivolgono al nostro ufficio. Spesso infatti, si tratta di persone che proprio per le fragilità correlate all'età o alle situazioni personali, non hanno la possibilità di accedere alla comunicazione informatica, per cui il rapporto fisico con una persona di fiducia diventa un momento essenziale dell'attività, che va a colmare una lacuna relazionale nel rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione, che nonostante i recenti sforzi in questa direzione, è ancora troppo diffusa e profonda.

2.3.5 Barriere Architettoniche.

Un altro problema che ha visto impegnato l'ufficio nel 2005, come in passato, è quello relativo alla presenza delle barriere architettoniche, che rendono molto disagiata, quando non lo impediscono, l'accesso alle strutture edilizie (anche di uffici pubblici) alle persone con handicap. L'intervento del Difensore civico accelera la realizzazione delle modifiche necessarie, anche se la messa a norma si limita purtroppo ai soli casi segnalati.

2.4 La tutela dei cittadini stranieri

La normativa sull'immigrazione è contenuta nel Testo Unico approvato con il Decreto legislativo n. 286/98 che ha dettato la disciplina organica della materia e dalle sue successive modifiche e integrazioni, già esaminate nelle relazioni del Difensore civico degli anni scorsi. Ad esso, deve aggiungersi la nuova disciplina sul diritto di asilo e sul riconoscimento dello *status* di rifugiato (artt. 31 e 32 della L. n. 189/2000), che ha novellato l'art. 1 della legge Martelli (L. n. 39/90, di conversione del D.L. n. 416/89), anch'esso citato nella relazione 2004.

Il 2005 è stato il primo anno di operatività del D.P.R. del 18 ottobre 2004 n. 334, "*Regolamento recante modifiche e integrazioni al D.P.R. 394/99, in materia di immigrazione*". Si tratta del nuovo regolamento di esecuzione della legge generale sull'immigrazione (che modifica il predente regolamento), la cui

emanazione era stata prevista dall'art. 34 comma 1 della legge Bossi-Fini (la L. 189/2002), che aveva apportato significative modifiche alla legge del 1998. Tale testo, tra l'altro, definisce le modalità di funzionamento dello Sportello Unico per l'Immigrazione, previsto dall'art. 22 del T.U. (come modificato dalla L. 189/2002), che cura le procedure d'ingresso e di assunzione dei lavoratori extracomunitari e quelle per i ricongiungimenti familiari degli stranieri. Il 24 febbraio 2005, con una circolare, adottata di concerto dal Ministero dell'Interno e dal Ministero del Lavoro e indirizzata, tra gli altri, ai Questori e ai Prefetti, sono state fornite le prime indicazioni operative sui componenti del SUI (Sportello Unico Immigrazione). Quest'ultimo ha sede presso ogni Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo, è composto da funzionari dell'amministrazione dell'Interno e del Lavoro, e svolge funzioni di *front office* per l'utenza, per i procedimenti di legge finalizzati all'ottenimento del nulla osta al lavoro e al ricongiungimento familiare, con la successiva consegna dei relativi permessi di soggiorno. L'attività istruttoria (*back office*) è svolta dai competenti uffici della Direzione provinciale del lavoro e delle Questure, fermo restando che i relativi procedimenti si concludono in apposita riunione dei componenti del SUI.

Questa innovazione comporta che gli utenti non debbano più rivolgersi alle Questure per i procedimenti di competenza dei SUI; ad oggi alle Questure devono essere presentate le domande di rinnovo, o conversione (nei casi previsti) del permesso di soggiorno, di rilascio della carta di soggiorno, di permesso di soggiorno per asilo politico.

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 26 del 2 febbraio 2005 è stato pubblicato il D.P.C.M. del 17 dicembre 2004, ossia il decreto di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari per l'anno 2005 (peraltro, nello stesso numero è stato pubblicato il D.P.C.M. di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri dell'Unione Europea). Contestualmente sono state pubblicate anche le circolari esplicative sulle modalità di compilazione delle domande, nonché sui requisiti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Com'è noto, le richieste di assunzione hanno dovuto essere spedite alle direzioni provinciali del lavoro esclusivamente tramite gli uffici postali con raccomandata A.R.: quest'ultime oltre la data dovevano riportare anche l'ora e i minuti del momento di invio, elementi essenziali considerato che le domande avrebbero dovuto essere vagliate in ordine di priorità di presentazione. Una successiva circolare ha specificato che, nel caso di contemporaneità dell'invio, avrebbe dovuto essere effettuato un sorteggio.

L'ufficio ha svolto, successivamente all'entrata in vigore del decreto flussi, attività di supporto a favore degli utenti nella

compilazione della modulistica predisposta dal Governo per la presentazione delle domande.

Per quanto riguarda le richieste della carta di soggiorno, che viene ancora oggi rilasciata dalle Questure, occorre ricordare che la domanda può essere presentata esclusivamente previo appuntamento; quest'ultimo viene fissato telefonando su una linea predisposta a tale scopo dalle Questure stesse. Poiché l'appuntamento può essere fissato anche a distanza di molti mesi dalla prenotazione, la documentazione comprovante i requisiti per l'ottenere la carta di soggiorno risulta quasi sempre ampiamente scaduta al momento della effettiva presentazione della domanda. A fronte del timore dei richiedenti di vedersi respingere le domande perché corredate di documentazione scaduta, questo ufficio ha segnalato il problema alla Questura di Firenze, che ha risposto per iscritto di considerare valida la documentazione se tale al momento in cui è stata effettuata la prenotazione.

Anche quest'anno la materia del diritto di asilo ha formato oggetto di approfondimento, in occasione della trattazione di un caso relativo a un cittadino somalo titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo politico, il quale, avendo presentato domanda di rinnovo del titolo, se lo era visto sospendere in applicazione dell'art. 1-bis del D.L. 416/89, novellato dall'art. 32 comma 1 della L. 189/2002. Tale norma prevede che il richiedente asilo debba essere trattenuto nei centri di identificazione (istituiti dalla normativa ora citata), in determinati casi, tra cui l'essere stato, lo straniero richiedente asilo, destinatario di un pregresso provvedimento di espulsione o respingimento. Nel caso in esame, a carico del richiedente era risultato effettivamente un pregresso decreto prefettizio di espulsione. La questura intendeva sospendere il titolo di soggiorno fino alla destinazione dell'interessato presso tali centri. A seguito dell'intervento di questo ufficio per ottenere il rinnovo del permesso, la Questura ha rilevato che, qualora la domanda di asilo sia stata (come nel caso in esame) presentata anteriormente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 303/2004 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato), si applica la norma transitoria di cui all'art. 21, relativa alle istanze pendenti, che continuano a essere istruite secondo le norme del D.P.R. 136/90, da una speciale sezione "stralcio" della Commissione Nazionale per il riconoscimento dello status di rifugiato, in deroga a quanto previsto dal D.P.R. 303/2004 e dall'art. 1-bis della L. 39/90 su tutti i casi di trattenimento. In attesa della convocazione e delle successive determinazioni della Commissione, alla fine del 2005 il cittadino somalo ha potuto ottenere il rinnovo del permesso per richiesta asilo.

Una materia di rilevante interesse della quale si è occupato l'ufficio, è l'accesso al pubblico impiego per gli stranieri extracomunitari. La questione è stata esaminata in collaborazione con la difesa civica di altre regioni. Risultano in proposito due diverse interpretazioni, l'una fatta propria dai Centri per l'Impiego, l'altra, restrittiva e diametralmente opposta, del Dipartimento per la Funzione Pubblica, che l'ha ribadita allo scopo di "correggere" la prassi dei Centri, col parere n. 196 del 2004 dell'Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni (reso su richiesta della Direzione centrale delle autonomie del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari territoriali). In sintesi, per i Centri, l'accesso al pubblico impiego degli extracomunitari sarebbe possibile poiché l'art. 2 del D. Lgs. 286/98, stabilendo la sostanziale uguaglianza tra cittadino straniero regolarmente soggiornante e cittadino italiano, avrebbe superato la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, abrogando implicitamente le norme che limitano ai cittadini l'accesso (v. art. 2 comma 1 del D.P.R. 487/94). Ciò sarebbe confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 454 del 1998, che afferma la "parità di trattamento e piena uguaglianza dei diritti" dei lavoratori extracomunitari con i lavoratori italiani. La Funzione Pubblica respinge tale impostazione, in primo luogo negando forza abrogatrice implicita all'art. 2 del D. Lgs. 286/98 (T.U. sull'immigrazione): dal momento che la normativa dispone che la parificazione debba essere operata nei modi e termini previsti dalla legge e che continua ad essere richiesto il requisito della cittadinanza per lo svolgimento di determinate attività (v. art. 27 comma 3 del Decreto legislativo citato), la eguaglianza sostanziale riguarderebbe solo i diritti fondamentali. In secondo luogo, la Funzione pubblica osserva che secondo la Corte Costituzionale la "piena uguaglianza" opera fin quando non esista nell'ordinamento una norma che vi deroghi. Tali norme sono ravvisate nell'art. 51 della Costituzione, e nell'art. 2 D.P.R. n. 3 del 1957, che dispongono espressamente la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego.

2.5 Governo del territorio

Nel corso del 2005 sono state presentate, in materia di governo del territorio, 258 istanze così suddivise: ambiente (74); urbanistica (140); edilizia pubblica e privata (36); infrastrutture per il trasporto (6); appalti pubblici (2). Rispetto ai dati rilevati per il 2004, si registra quindi un generale, anche se non particolarmente accentuato, incremento delle istanze ricevute, con

una sostanziale conferma dell'articolazione della richiesta per settori di intervento.

La varietà delle problematiche portate all'attenzione dell'Ufficio, pur rendendo disagiata un preciso inquadramento delle questioni affrontate in categorie predefinite, può essere riassunta per ambiti che ricorrono con maggior frequenza. L'elenco che segue, pertanto, ha natura esemplificativa più che riepilogativa degli interventi posti in essere, a conferma dell'estrema eterogeneità e disomogeneità delle richieste che vengono poste al Difensore civico.

In tema di ambiente, ad esempio, sono state affrontate questioni relative alla disciplina ed alla regolazione delle attività estrattive, alla tutela dei parchi naturali, all'esercizio della caccia e della pesca, alle conseguenze delle calamità naturali, all'attività dei consorzi di bonifica e dei consorzi idraulici, alla valutazione dei danni ambientali, al riconoscimento dei contributi comunitari, agli strumenti per la difesa del suolo, alla funzionalità e pericolosità degli elettrodotti, alla tutela dell'igiene pubblica, alla lotta agli inquinamenti ed alle immissioni moleste, alla sicurezza degli impianti termici ed industriali, alla gestione dei rifiuti, alla valutazione del rischio idraulico, alla conservazione, valorizzazione e tutela delle risorse idriche, al rispetto dei vincoli ambientali.

In materia urbanistica sono state numerose le istanze relative a questioni di vigilanza urbanistico-edilizia, di sanatoria e di condono (29), alla viabilità ed al codice della strada (36), al rilascio di provvedimenti autorizzatori e oneri connessi (34), a problematiche inerenti la pianificazione urbanistica (16), all'esecuzione di espropri e al riconoscimento delle relative indennità (13), alla sistemazione delle aree urbane (9), ai parcheggi e ai passi carrabili (8).

In materia di edilizia, le richieste hanno avuto ad oggetto in particolare questioni connesse alle procedure di cessione degli alloggi ed allo svolgimento dell'attività contrattuale, all'assegnazione ed alla determinazione del canone di locazione, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, a problematiche condominiali ed alla mobilità. Un particolare interesse è stato mostrato per le procedure di accesso a fondi pubblici in riferimento all'edilizia agevolata e sovvenzionata.

Ancora una volta il maggior numero di richieste proviene dalla Provincia di Firenze (131, pari ad oltre il 45% del totale del settore, di cui ben 54 dal Comune di Firenze), dalla Provincia di Grosseto e di Lucca (rispettivamente 25 e 24 pratiche aperte) e poi da tutte le altre. Il dato, che potrebbe apparire sorprendente in riferimento alla presenza del Difensore civico del Comune di Firenze (a differenza di quanto avviene a Lucca ed a Grosseto) si spiega in considerazione della trasversalità delle competenze che interessano la tutela del territorio e che non investono solo

problematiche gestite dalle amministrazioni locali ma anche rapporti di competenza delle Autorità preposte alla salvaguardia della salute, alla tutela dell'ambiente, alla difesa del suolo, alla prevenzione dei rischi, alla valorizzazione delle risorse e altre ancora.

Numerosi sono di conseguenza anche i soggetti pubblici interpellati (a titolo esemplificativo si ricordano: AATO, Gestori pubblici servizi, Agenzia del demanio, Anas, Arpat, ex Ater, Autorità di bacino, Comuni, Capitanerie di porto, Consorzi di bonifica, Province, Soprintendenze, Uffici regionali per la tutela del territorio, Ufficio territoriale per il governo del territorio, cioè le ex Prefetture, Vigili del fuoco), sul cui grado di collaborazione si riferisce in altra parte della relazione.

2.5.1 Urbanistica

La nuova legge sul governo del territorio, entrata in vigore nei primi giorni del 2005, ha comportato qualche problema di assestamento e questo ha determinato un aumento della proposizione di quesiti interpretativi, risolti anche in collaborazione con il Dipartimento del Territorio della Giunta Regionale. Di seguito si da conto di alcune delle questioni più interessanti affrontate nel corso dell'anno.

Presentazione del Documento unico di regolarità contributiva

Sono stati proposti alcuni quesiti interpretativi in merito alla legittimità delle previsioni dell'art. 82 della L.R. Toscana n. 1/05 con specifico riferimento all'obbligo di presentazione, contestualmente alla comunicazione di inizio e fine lavori, del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) di cui all'art. 86, comma 10, del D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro). Il DURC deve essere presentato in tutti i casi in cui la legge richiede per l'esecuzione di lavori l'acquisizione di un titolo abilitativo (permesso di costruire o DIA) rilasciato dall'amministrazione comunale. Chiarito che il Documento qui considerato – definito nella circolare illustrativa di cui alla delibera G.R.T. 4 settembre 2005, n. 880 quale "certificazione unitaria del regolare versamento di contributi previdenziali ed assistenziali nonché dei premi da parte delle imprese edili assicurate, appaltatrici di lavori pubblici e privati" – si riferisce esclusivamente agli appalti privati e costituisce attuazione della direttiva 92/57/CEE, è stata confermata la legittimità dell'adempimento richiesto anche in considerazione del fatto che in tal modo si garantisce l'applicazione

delle prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili. La normativa regionale, rispetto a quella statale, ha introdotto l'obbligo della presentazione del DURC anche per la fine dei lavori - qualora siano trascorsi più di 30 giorni dalla produzione della precedente certificazione, che deve quindi considerarsi scaduta - al fine di assicurare il rispetto delle norme sulla sicurezza per tutta la durata dei lavori. La mancata produzione del DURC impedisce al privato di ottenere l'abitabilità o l'agibilità: chiarisce tuttavia la circolare interpretativa che lo scopo della norma è quello di far sì che il committente si preoccupi di affidare i lavori ad una impresa in regola. Con la conseguenza che nel caso in cui lo stesso committente non riesca, pur avendolo richiesto, a farsi rilasciare dall'impresa esecutrice l'analoga certificazione da produrre a fine lavori, questo non pregiudica la possibilità di ottenere l'agibilità dell'immobile.

Un'ulteriore questione è stata posta in riferimento al termine di validità del certificato di regolarità contributiva, stabilito in 30 giorni dal momento del rilascio. In questo senso l'aver individuato nella data di inizio dei lavori (e non in quella di richiesta di permesso di costruire o di presentazione della DIA) il momento nel quale deve essere presentato il DURC assicura l'effettività di quest'ultimo, posto che il periodo di validità del documento di regolarità contributiva è più breve rispetto a quello previsto dalla legge per l'avvio dei lavori a seguito del rilascio del titolo autorizzatorio.

Applicazione cd. sanzione ambientale

La questione risulta ancora di attualità in quanto più di un'amministrazione locale ha continuato ad inviare comunicazioni con le quali veniva richiesto il pagamento della cd. "sanzione ambientale". Com'è noto si tratta dell'indennità, originariamente prevista dall'art. 15 della L. 1497/39 (in un primo tempo recepita nell'art. 164 del D. Lgs. 490/99) e la cui applicazione risulta ora disciplinata dall'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) che punisce l'omissione di determinati adempimenti per interventi in zone soggette a vincolo paesistico con il pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato ed il profitto conseguito mediante la trasgressione.

L'art. 2, comma 46, della L. 662/1996 ha chiarito che la presentazione della domanda di condono non costituisce atto idoneo a sospendere il procedimento diretto all'applicazione della sanzione ambientale in quanto il pagamento dell'oblazione impedisce solo l'applicazione delle sanzioni amministrative correlate all'illecito edilizio ma non anche la cd. "sanzione

ambientale". La specificazione dei parametri per la determinazione dell'indennità è stata successivamente effettuata con D.M. 26 settembre 1997 ed in conformità di esso i singoli Comuni hanno provveduto alla determinazione delle sanzioni.

A tal proposito si ricorda che la sanzione ambientale ha natura afflittiva e non meramente risarcitoria (in questo senso sembrano decisamente orientati dottrina e giurisprudenza) e che quindi l'applicazione della stessa non risulta necessariamente connessa con l'accertamento di un pregiudizio quantificabile sotto il profilo patrimoniale. L'indennità è pertanto dovuta per tutti gli abusi edilizi commessi in zona soggetta a vincolo paesistico indipendentemente dal fatto che, in concreto, il danno ambientale risulti irrilevante o addirittura inesistente. Il pregiudizio arrecato al paesaggio rileva invece — in alternativa alla valutazione del profitto conseguito con l'abuso edilizio — quale criterio per la definizione della misura dell'indennità, tra il minimo ed il massimo previsto dalla legge.

La conclusione della procedura di condono, con il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesistico (condizione, del resto, essenziale ai sensi dell'art. 32 della L. 47/85), non esime le amministrazioni dall'applicazione della sanzione ambientale. Al contrario, la cd. sanatoria ambientale — ovvero l'autorizzazione paesaggistica intervenuta a posteriori — in qualche modo indirizza la successiva attività della pubblica amministrazione che è tenuta ad applicare la sanzione per l'illecito commesso con la realizzazione del manufatto abusivo.

È stato quindi chiarito che un abuso commesso in zona vincolata, benché condonato perché compatibile con l'ambiente, è soggetto a sanzione amministrativa per i profili relativi all'illecito paesistico, posto che l'art. 39, comma 8, della L. 724/94 si riferisce alla mera estinzione del reato connesso all'illecito edilizio e non copre gli aspetti amministrativi.

Per quanto concerne poi l'ulteriore profilo della prescrizione della sanzione — ai sensi dell'art. 28 della L. 689/1981 che prevede un termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione — il Consiglio di Stato ha riconosciuto natura di illecito permanente alla realizzazione di opere edilizie abusive. Il termine di prescrizione decorre dal momento in cui cessa la permanenza e quindi, si deve ritenere, dal momento in cui è stata definitivamente accertata, con il rilascio del parere favorevole da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, la compatibilità ambientale dell'intervento abusivo. Conclusione sulla cui correttezza sarà possibile esprimere un giudizio più articolato solo nei prossimi mesi in attesa che il T.A.R. della Toscana decida nel merito una questione che ad esso è stata posta e che riguarda proprio l'eventuale prescrizione della sanzione ambientale.

Pagamento dei cd. "oneri verdi"

L'art. 5 ter della L.R. 64/95 (sostituita dalla L.R. 1/05), in applicazione del principio generale secondo cui tutti gli interventi che comportano una nuova edificazione o che determinano un incremento dei carichi urbanistici (per aumento delle superfici utili, mutamento della destinazione d'uso o aumento del numero delle unità immobiliari), sono soggetti al pagamento di oneri, ha previsto che vengano corrisposti al Comune i cosiddetti oneri verdi per il miglioramento ambientale del sistema insediativo. L'applicazione della norma ha sollevato problemi di carattere interpretativo con specifico riferimento alla tipologia degli interventi cui si riferisce ed all'ambito di applicazione della stessa.

In primo luogo la questione si pone in merito al combinato disposto degli art. 5 bis e ter della legge regionale sopra citata in quanto se per un verso la prima norma richiama l'applicazione della seconda, le due disposizioni sembrano in realtà riferirsi a fattispecie del tutto diverse. Nel primo caso, in effetti, sono disciplinati gli interventi sul patrimonio edilizio con destinazione d'uso non agricola, con specificazione della tipologia di attività consentite (manutenzione, restauro, ristrutturazione edilizia e urbanistica); nel secondo caso (art. 5 ter) il presupposto per l'applicazione della norma pare essere proprio il mutamento della destinazione d'uso. Si è posta dunque la necessità di capire se il richiamo contenuto nell'art. 5 bis debba intendersi in ogni caso riferito all'applicazione degli oneri oppure se tale effetto si realizzi nella sola ipotesi in cui intervenga sull'immobile un mutamento di destinazione d'uso. Il tenore letterale delle norme farebbe pensare alla validità di tale ultima conclusione proprio in quanto l'intero articolo è esplicitamente riferito agli interventi edilizi che comportano un mutamento della destinazione d'uso. Una conferma in questo senso è stata altresì fornita dalla Regione che ha chiarito che in linea generale non devono essere pagati gli oneri per gli interventi che lasciano inalterate destinazioni d'uso, superfici e numero delle unità abitative.

Una seconda questione è relativa alla delimitazione dell'ambito di applicazione della L.R. 64/95 con specifico riferimento alle ipotesi in cui l'amministrazione comunale non ha provveduto tempestivamente all'adeguamento dello strumento urbanistico. Il quesito, recentemente posto e sul quale pertanto non si possono ancora fornire risposte conclusive, si richiama a quanto disposto nel terzo comma dell'art. 1 della L.R. citata ove si chiarisce che, ricorrendo il presupposto sopra definito, la legge si applica solo alle aree classificate come zone omogenee E ai sensi del D.M. n. 1444/68 nonché a quelle comunque destinate all'agricoltura, anche se definite in maniera diversa. Con successiva circolare n. 12 del 2005, la Giunta Regionale ha

ulteriormente precisato che per gli strumenti urbanistici che si rifanno alla classificazione del D.M. 1444 l'ambito di applicazione coincide esclusivamente con le zone E, ovvero con quel territorio in cui la destinazione agricola risulterà esplicita e prevalente rispetto alle altre. A fronte di un diverso orientamento di un Comune – con conseguenze molto rilevanti sul piano economico – è stato posto un quesito formale al fine di acquisire notizie in merito alla corretta interpretazione della legge e di garantire un'uniforme applicazione della stessa sul territorio regionale.

2.5.2 *Ambiente*

Anche nel 2005 la sensibilità dei cittadini ai problemi della tutela ambientale è stata molto alta, specie su quegli aspetti che generano conseguenze immediate e dirette sulla salute delle persone. Pensiamo a tutte quelle istanze con le quali ci viene chiesto di controllare il rispetto dei limiti stabiliti dalla legge in ordine alla tollerabilità dei singoli agenti inquinanti (elettromagnetismo, rumore, emissioni nell'atmosfera) prodotti nello svolgimento di determinate attività produttive. Spesso le questioni sollevate non riguardano solo la verifica della potenzialità inquinante degli impianti ma anche la loro localizzazione e la loro compatibilità con gli ambienti residenziali. Di seguito illustriamo due casi affrontati nel corso dell'anno, che riguardano rispettivamente la grave crisi idrica che ha colpito l'isola di Giannutri e l'applicazione del livello differenziale nella valutazione del rumore in ambienti abitativi.

Emergenza idrica Isola di Giannutri

Per molti mesi l'isola di Giannutri ha vissuto una grave emergenza idrica. A provocarla è stata l'interruzione del rifornimento a mezzo di navi cisterna per anni garantito dalla Regione Toscana.

Il problema si è verificato a seguito del trasferimento di competenze all'Autorità di ambito, che non ha potuto provvedere al rifornimento di acqua potabile per la mancanza degli impianti del servizio idrico integrato. La controversa attribuzione della proprietà di quest'ultimi (rimasti, ma solo in parte, in gestione del Consorzio di residenti sull'Isola), infatti, ha impedito al Comune di trasferire gli impianti al Gestore unico e a quest'ultimo di considerare il territorio dell'isola, pur compresa nell'ATO, oggetto degli interventi previsti nel Piano d'Ambito.

Il rifornimento attraverso navi cisterna aveva garantito per anni acqua potabile ai residenti ed ai visitatori. Venuta meno, anche in considerazione del carattere provvisorio ed

evidentemente anti-economico di questa soluzione, la possibilità di garantire la continuità del servizio con tale sistema, le parti hanno convenuto sulla necessità di procedere, per evitare il ripetersi di situazioni di crisi idrica, all'installazione di un impianto di dissalazione.

A conferma dell'accordo è stato sottoscritto, tra il Comune, la Regione e l'ATO un Protocollo di intesa con il quale ciascuna delle parti contraenti si è impegnata ad eseguire una serie di adempimenti necessari per giungere ad una gestione del servizio idrico integrato con infrastrutture pubbliche.

Sancito l'accordo per l'installazione del dissalatore, che assicurerà l'approvvigionamento di acqua potabile, rimane aperto il problema degli adempimenti necessari per la messa a norma degli impianti di distribuzione dell'acqua potabile (dal punto di consegna alle abitazioni) presenti sull'isola. Gli ostacoli maggiori consistono nell'individuazione del soggetto che deve assumere l'onere delle spese di manutenzione degli impianti, per consentire il collaudo funzionale degli stessi, presupposto necessario per il trasferimento dei beni al servizio idrico integrato. Da una parte il Consorzio di proprietari, pur disponibile a cedere gratuitamente gli impianti al Comune, non ha ritenuto di avere né il compito né le risorse per realizzare gli interventi necessari. Dall'altra parte nessuno degli enti pubblici coinvolti aveva la possibilità di impegnare somme per adempimenti non di sua competenza.

La soluzione di garantire comunque la fornitura di acqua potabile al punto di consegna è apparsa rispettosa sia degli interessi pubblici che di quelli privati in quanto conforme alle normali modalità di erogazione del servizio da parte del gestore pubblico.

Inquinamento acustico - Applicazione del livello differenziale di rumore

Un problema molto sentito, specialmente nei grossi centri urbani è quello dell'inquinamento acustico. Com'è noto, le amministrazioni locali attraverso il cd. Piano di classificazione acustica, provvedono a suddividere il territorio comunale in zone, determinando per ciascuna di esse (le zone vengono individuate sulla base della loro prevalente destinazione urbanistica) i limiti massimi di rumore consentito. Una volta superato il limite di tollerabilità, occorre intervenire per riportare il rumore all'interno di valori-soglia previsti dal Piano. I problemi maggiori si incontrano quando le abitazioni civili e ed i locali dove si svolgono attività produttive sono molto vicini: in casi del genere infatti occorre valutare e temperare interessi di segno contrapposto.

Un punto molto discusso è stato quello relativo all'applicazione del criterio del livello differenziale di rumore in

assenza dell'approvazione del piano di classificazione acustica da parte dell'amministrazione locale. Premesso che per livello differenziale si intende la differenza tra il livello del rumore ambientale (prodotto da tutte le sorgenti sonore esistenti in un dato luogo) ed il rumore residuo della specifica sorgente che si considera disturbante, la questione dibattuta è se si possa imporre il rispetto del cd. valore limite differenziale di immissione anche a prescindere dalla divisione in zone del territorio comunale.

Senza entrare più di tanto nel merito della complessa problematica, le conclusioni raggiunte dopo aver chiesto il parere al Ministero dell'Ambiente e alla Regione Toscana sono che il "criterio differenziale" trova applicazione a prescindere dall'adozione del Piano di classificazione acustica quanto meno in tutte le zone del territorio che, per la presenza di insediamenti abitativi, non si possono definire esclusivamente industriali. A tale conclusione si giunge in via deduttiva considerando che seppure il D.P.C.M. del 1997 fa esplicito riferimento alle "aree non classificate nella classe VI" — facendo in tal modo presumere che una classificazione debba in concreto essere stata adottata — in realtà la definizione dei criteri per l'inserimento di una parte del territorio nella classe VI è talmente specifica nel riferirsi ad aree esclusivamente interessate da attività industriali e prive di insediamenti abitativi da non lasciare adito a dubbi circa la loro precisa identificazione anche in mancanza dell'approvazione del piano di classificazione acustica.

Diversa funzione ha invece il piano di risanamento acustico che le imprese hanno la facoltà di presentare entro sei mesi dall'approvazione del Piano di zonizzazione per adeguare la propria attività ai limiti di immissione sonora prescritti dallo stesso piano (limitatamente alla zona nella quale l'impresa svolge la propria attività). Pertanto, la presentazione del piano di risanamento non fa venir meno l'obbligo del rispetto del valore limite differenziale differendone nel tempo l'applicazione. Il rispetto del valore differenziale infatti trova sempre immediata applicazione a prescindere dalla presentazione del piano di risanamento.

Edilizia residenziale pubblica

Accanto alle istanze che investono problematiche di tipo tradizionale, come quelle in tema di assegnazione, decadenza e mobilità negli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nel 2005 è stata registrata una grossa attenzione ai problemi relativi alla cessione in proprietà degli alloggi, all'accesso a contributi pubblici per l'acquisto della prima casa (edilizia agevolata e sovvenzionata, giovani coppie) ed alle procedure per il rinnovo dei contratti di affitto degli immobili demaniali. Le problematiche legate ad una domanda abitativa sempre in crescita impongono un ripensamento

(che del resto è in atto) degli strumenti utilizzati per soddisfare la richiesta di alloggi ed il ricorso a forme differenziate di intervento per fronteggiare le necessità delle categorie sociali più deboli. Di questa tensione è stato testimone anche il Difensore civico che ha ricevuto numerose segnalazioni, non sempre poi formalizzate in una pratica, da parte di cittadini che non riuscendo a trovare sul mercato una soluzione ai propri problemi abitativi, cercavano un aiuto pubblico sotto forma di contributo per l'acquisto della casa o per il pagamento del canone di locazione.

Contributi regionali per accesso ad edilizia agevolata

Un problema che riveste particolare interesse proprio da un punto di vista "sociale" è quello relativo alla verifica dell'appartenenza ad una delle categorie sociali cui destinare i fondi di cui all'art. 4, primo comma, della L. 179/92 e quindi dei requisiti necessari per l'accesso ai contributi regionali per l'edilizia agevolata. Il D.M. Lavori Pubblici del 7 giugno 1999 introduce, per la determinazione del reddito, un doppio parametro: i beneficiari devono percepire un reddito non superiore a quello determinato dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ed il canone di locazione deve incidere sullo stesso reddito in misura non inferiore al 24%.

La normativa è stata esaminata sotto un duplice aspetto: l'individuazione dell'anno solare rispetto al quale deve essere prodotta la documentazione fiscale; le modalità di calcolo del reddito per la verifica del possesso dei requisiti. Su entrambe le questioni le posizioni espresse dal Difensore civico non sono state accolte dalla Regione Toscana, che ha ritenuto di non modificare gli orientamenti già manifestati dagli uffici in precedenza.

Si riportano brevemente sia le tesi espresse dal Difensore civico che le risposte ottenute dalla Direzione regionale generale delle politiche territoriali ed ambientali, perché si tratta di questione importante sulla quale, nei prossimi mesi, si potrebbero registrare novità importanti, anche in considerazione della pendenza di un ricorso dinanzi al T.A.R. della Toscana.

La delibera della G.R. n. 472 dell'11 aprile 2000 individua (punto 2, lettera g) le particolari categorie sociali cui destinare il contributo pubblico; la Regione Toscana, per verificare l'appartenenza di ciascun richiedente ad una delle categorie individuate, ha chiesto alla Cooperativa edilizia di trasmettere la documentazione fiscale dei soci, con specifico riferimento ai redditi imponibili percepiti nel 2000. In alcuni casi il reddito percepito dal nucleo familiare del soggetto richiedente il contributo è risultato superiore a quello determinato dalla Regione per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.