

La Regione ha confermato la legittimità della richiesta dei redditi percepiti nel 2000: questo dato insieme all'importo del canone annuo di locazione del 2000, avrebbe dovuto consentire la verifica del possesso, alla data indicata nel bando, dei requisiti soggettivi del nucleo familiare e quindi l'inquadramento tra le categorie sociali individuate con la delibera 472/00.

È stato fatto presente che l'aver individuato nell'ottobre del 2000 la data entro la quale la Cooperativa avrebbe dovuto valutare il possesso dei requisiti da parte dei richiedenti ha reso sostanzialmente impossibile far riferimento ai redditi percepiti nel 2000 in quanto a quella data poteva essere effettuata solo una stima previsionale ma non certo una certificazione sulla base della dichiarazione fiscale. La cooperativa ha dovuto trasmettere alla Regione - nell'ottobre del 2000, appunto - un elenco dei soggetti potenzialmente in possesso dei requisiti e per far ciò ha ritenuto inevitabile basarsi sugli unici dati certi che avrebbe potuto ottenere in quel momento, e quindi sulla dichiarazione fiscale del 1999. Conclusione considerata inaccettabile dalla Regione la quale ha chiarito che in tutti i casi oggetto di esclusione, i richiedenti avevano sottoscritto la propria dichiarazione solo in un momento successivo (2003 o 2004) a quello individuato nel bando. Rimane da comprendere come la cooperativa avrebbe potuto selezionare i candidati se non attraverso la procedura dalla stessa posta in essere.

Risulta inoltre piuttosto complessa l'interpretazione delle disposizioni di legge relative alle modalità di determinazione del reddito del nucleo familiare, che non deve essere superiore a quello determinato dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 234 del 26 luglio 1999 e sulla cui base deve essere calcolata l'incidenza del canone di locazione. La delibera della Giunta regionale n. 472 del 2000 ha definito le categorie sociali cui destinare i fondi di edilizia agevolata e sovvenzionata, comprendendo tra queste i nuclei familiari in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, lett. b, del D.M. LL.PP. del 7 giugno 1999 ovvero i nuclei con *"...reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle Regioni ...per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 24%"*. Reddito che, chiarisce ancora la deliberazione della Giunta, deve essere determinato ai sensi di quanto previsto dall'art. 21 della L. 457/1978. E' proprio sull'interpretazione di quest'ultimo inciso che sono emerse le principali difficoltà in quanto la Giunta regionale ha confermato - contrariamente a quanto sostenuto dal Difensore civico - che il richiamo al reddito annuo si riferisce al reddito imponibile e deve essere quindi calcolato al lordo delle detrazioni previste dalla normativa regionale per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Ad avviso della Regione, in altri

termini, la valutazione del reddito imponibile serve ad accertare il presupposto di appartenenza del richiedente ad una delle categorie sociali individuate con la Delibera n. 472/00, mentre il calcolo del reddito ai sensi dell'art. 21 della L. n. 457/78 interverrebbe solo in un secondo tempo – e quindi dopo aver verificato il possesso dei requisiti di accesso – per la quantificazione del contributo pubblico.

Nel prendere atto della posizione della Giunta regionale, il Difensore civico ha confermato le proprie perplessità in merito alle conclusioni raggiunte. In effetti, il tenore letterale delle disposizioni della delibera n. 472/00 sembrano piuttosto chiare nel senso di individuare in un primo momento (punto 2) le categorie sociali cui destinare i fondi e quindi (punto 3) nel definire i requisiti soggettivi degli appartenenti alle medesime categorie sociali. In altri termini, l'essere anziani, giovani coppie, nubendi, portatori di handicap ecc., è di per sé sufficiente – senza alcuna valutazione del reddito – per far parte delle categorie sociali destinatarie del contributo; all'interno delle categorie avranno poi diritto alla sovvenzione solo quei soggetti in possesso dei requisiti soggettivi individuati nel punto 3, ossia impossidenza e reddito, quest'ultimo determinato ai sensi dell'art. 21 della L. 457/78 e quindi con l'applicazione delle detrazioni che la Regione ha riconosciuto essere valide solo per la quantificazione del contributo.

Sulla questione, del resto ancora aperta, permangono quindi differenti valutazioni da parte del Difensore civico e della Direzione politiche territoriali ed ambientali.

Atti di concessione per alloggi demaniali

Numerose famiglie si sono trovate in difficoltà al momento di sottoscrivere il rinnovo dell'atto di concessione degli immobili demaniali loro assegnati in locazione, sia per l'onerosità delle clausole inserite nel contratto, sia per il forte aumento del canone di affitto loro proposto. La natura demaniale degli immobili, imponendo il ricorso allo strumento della concessione, ha reso inapplicabili le garanzie previste dalle norme di diritto privato in materia di locazione di immobili ad uso abitativo. Il trasferimento di parte delle competenze, dalla Soprintendenza per i Beni architettonici ed il Paesaggio all'Agenzia del Demanio, inoltre, ha determinato una disparità di trattamento tra gli inquilini degli immobili rimasti nella gestione della Soprintendenza e quelli degli appartamenti interessati dal cambio di gestione.

L'inserimento, nel contratto di concessione di una serie di clausole particolarmente onerose per gli assegnatari – tra le quali in primo luogo l'obbligo di provvedere all'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria degli alloggi – ha rallentato la procedura di rinnovo con il rischio di determinare la decadenza dal diritto di abitazione. Trattandosi di immobili "notificati" per il

particolare interesse storico artistico, non era stato possibile raggiungere un accordo sulla bozza di contratto predisposta dall'Agenzia del demanio e sottoposta alla firma degli assegnatari, soprattutto in considerazione dell'entità e dell'eccessiva aleatorietà degli oneri cui gli assegnatari si sarebbero assoggettati per poter usufruire di una riduzione del canone di locazione.

In sede di conciliazione sono stati in un primo tempo limitati gli adempimenti per la straordinaria manutenzione alle sole opere interne agli alloggi, con l'esclusione della manutenzione delle facciate, del tetto, delle grondaie e di tutti gli spazi comuni. È stato inoltre richiesto di individuare con precisione le opere da realizzare: a questo fine è stato preliminarmente necessario verificare lo stato di vetustà degli alloggi, per cercare di quantificare la tipologia e la tempistica degli interventi da porre a carico degli inquilini in riferimento alla messa a norma ed alle riparazioni degli impianti tecnologici.

La questione ha trovato una soluzione definitiva con la riattribuzione della gestione degli alloggi alla Soprintendenza e quindi con la piena equiparazione di situazioni che, pur essendo del tutto analoghe, rischiavano di essere assoggettate ad un diverso trattamento.

2.6 Commissari ad acta

Nel corso del 2005 sono state presentate solo due istanze di nomina del commissario ad acta, a conferma dell'incertezza che ancora esiste in ordine alla persistenza del potere sostitutivo di competenza del Difensore civico regionale dopo le pronunce della Corte Costituzionale delle quali si è riferito nella relazione per il 2004.

In considerazione del clamore, anche giornalistico, che ha accompagnato la questione che ha visto protagonista in questi ultimi mesi il Consiglio Comunale di Arezzo per la surroga di alcuni consiglieri dimissionari, ed anche in riferimento alla rilevanza di carattere generale delle decisioni assunte dal Difensore civico in merito, si ritiene opportuno riferirne in questa sede, anche se la richiesta è stata formalmente presentata solo nei primi giorni del corrente anno.

La vicenda ha inizio con la presentazione delle dimissioni da parte di tre consiglieri comunali e con l'impossibilità di procedere alla surroga da parte dell'amministrazione locale in conseguenza della dichiarata volontà delle minoranze consiliari di far mancare il numero legale necessario per la validità della seduta.

Il Sindaco del Comune di Arezzo ha quindi formalmente richiesto al Difensore civico regionale di esercitare i poteri ad esso

attribuiti dall'art. 136 del D. Lgs. n. 267/00 e di procedere, in sostituzione del consiglio comunale, alla surroga dei consiglieri dimissionari per garantire il regolare funzionamento dell'Assemblea elettiva.

Esaminati gli atti ed ascoltati i rappresentanti delle forze di minoranza, l'Ufficio ha ritenuto inevitabile – a fronte della persistente volontà di impedire la ricostituzione dell'organo – procedere prima con la diffida e quindi con la nomina del commissario ad acta.

Le vicende successive – impugnazione dell'atto e sospensione dello stesso da parte del T.A.R. Toscana, intervento sostitutivo del Prefetto di Arezzo ed infine dimissioni di massa dei Consiglieri – hanno prodotto lo scioglimento del Consiglio Comunale e la nomina di un commissario straordinario, facendo dunque venir meno il presupposto per l'intervento sostitutivo del Difensore civico e comportando altresì la chiusura della relativa procedura.

Premesso che nessun dubbio è stato sollevato sull'obbligatorietà dell'adempimento omesso e quindi sull'astratta ricorrenza dei presupposti individuati dalla legge per la nomina del commissario ad acta, si è invece nuovamente riproposta la riflessione sull'opportunità che il difensore civico regionale continui ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti degli Enti locali. Come noto, in effetti, la Corte Costituzionale in recenti sentenze ha enunciato in modo molto chiaro il principio in base al quale il Difensore civico non può incidere sull'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali in quanto privo delle caratteristiche di organo di governo. Il principio, come tale, appare di portata generale e per questo ne è stata da più parti richiesta l'applicazione immediata, anche in presenza di una specifica norma di legge.

È altresì vero tuttavia che la Corte Costituzionale, forse per problemi di natura procedurale connessi alla necessità di garantire la regolarità del contraddittorio, non ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 136 del T.U. degli Enti locali, con la conseguenza che la suddetta norma deve a tutti gli effetti ritenersi esistente. Certo il Difensore civico avrebbe avuto in astratto la possibilità di rifiutarsi di esercitare il potere sostitutivo per stimolare una pronuncia in merito da parte del giudice delle leggi. Ma si sarebbe trattato di una scelta in evidente – ancorché formale – contrasto con una norma vigente, con tutte le conseguenze che da ciò ne sarebbero derivate sia sotto il profilo della responsabilità amministrativa (e della tutela dei diritti di coloro che aveva chiesto la nomina del *commissario ad acta*) sia sotto il profilo della responsabilità penale per rifiuto di atto d'ufficio.

La scelta opposta, al contrario, appare di estrema chiarezza e perfettamente legittima: il Difensore civico, in questo caso, non interpreta la legge ma si limita a rispettare e ad applicare quanto

da essa previsto. Sono altri del resto i soggetti istituzionali competenti ad esprimersi sulla compatibilità dell'art. 136 con il sistema costituzionale, e proprio a questi soggetti (Parlamento nazionale e Corte Costituzionale) l'ordinamento attribuisce il potere e l'onere di decidere se eliminare o meno una norma dal sistema giuridico.

Nel caso di specie – ossia quello relativo alla surroga dei consiglieri dimissionari del Comune di Arezzo – è stato ripetutamente sostenuto che il Difensore civico non aveva il potere di nominare il commissario ad acta. Il diverso orientamento dell'Ufficio ha trovato tuttavia conferma nelle conclusioni cui è giunto il Prefetto di Arezzo, espressamente interpellato al riguardo.

C'è anche da considerare il dato, certo rilevante, che il T.A.R. Toscana ha accolto la richiesta di sospensiva sul ricorso presentato dai Consiglieri comunali, riconoscendo evidentemente sia il *fumus bonis iuris* che il *periculum in mora* nell'esecuzione dell'atto del Difensore civico. Per quanto le sintetiche motivazioni dell'ordinanza di sospensione del procedimento lascino qualche perplessità – nonostante l'adempimento previsto nel decreto fosse stato considerato evidentemente lesivo degli interessi dell'amministrazione locale in quanto proveniente da soggetto ritenuto incompetente, il T.A.R. si è immediatamente preoccupato di suggerire che un provvedimento del tutto identico venisse adottato dal Prefetto di Arezzo – non si può non rilevare che appare probabile che in futuro lo stesso T.A.R. Toscana possa pronunciarsi, in occasione di un'eventuale impugnazione di un nuovo provvedimento di nomina del *commissario ad acta* da parte del Difensore civico regionale, nel medesimo modo.

Il Ministero dell'Interno, proprio a seguito dell'ordinanza del T.A.R. Toscana, ha ritenuto che lo Stato dovesse comunque farsi carico dell'onere di salvaguardare la funzionalità della rappresentanza elettiva e che a tal fine il Prefetto potesse utilizzare il generico potere di vigilanza sul regolare funzionamento degli organi degli Enti locali, secondo i principi di cui all'art. 19 del R.D. 383/34, mantenuto in vita dall'art. 273 del D. Lgs. 267/00.

La decisione del T.A.R., per quanto detto, suggerisce di esasperare quell'atteggiamento già molto prudente che l'Ufficio aveva utilizzato nella gestione delle istanze pervenute nei mesi successivi alle sentenze della Corte Costituzionale. I dati riportati nelle Relazioni di attività dal 1997 ad oggi parlano molto chiaro: il numero di interventi attivati ha subito negli ultimi due anni una fortissima riduzione e questo proprio perché si è preferito gestire diversamente il problema evitando, fin quando possibile, di proporre l'attivazione dell'intervento sostitutivo. Tutto ciò avveniva nell'auspicio che il legislatore, o anche la stessa Corte Costituzionale, chiarissero in modo definitivo la materia ed in particolare decidessero in merito alla legittimità del potere che

l'art. 136 T.U. Enti Locali attribuisce al difensore civico regionale. Ciò non è avvenuto sia perché il progetto di legge del nuovo testo unico non è mai stato approvato, sia perché la Corte Costituzionale non ha più avuto la possibilità di pronunciarsi sulla norma in esame.

È probabile che nei prossimi mesi il problema venga nuovamente riproposto: l'eventuale contenzioso che potrebbe derivare dalla nomina del *commissario ad acta* potrebbe essere proprio l'occasione per chiarire una volta per tutte e con valenza generale il destino del potere sostitutivo del Difensore civico. Potere forse un po' troppo frettolosamente bocciato dalla Corte Costituzionale anche in considerazione della forza persuasiva di uno strumento che in questi anni ha consentito di risolvere – in via conciliativa e senza poi di fatto ricorrere alla nomina del commissario – molte questioni che altrimenti non avrebbero trovato definizione.

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Considerazioni comuni ai servizi pubblici in generale.

Un' esigenza che gli utenti nel corso dell'anno hanno avvertito in modi sempre più acuti, in tema di gestione dei servizi pubblici, è quella di trovare una persona fisica cui fare riferimento e con cui poter colloquiare, qualora sorgano problemi o disservizi.

Quello di cui gli utenti hanno bisogno è proprio una persona fisica con cui rapportarsi, una sorta di responsabile del procedimento, perché avventurarsi nel tunnel dei call center o dei numeri verdi molto spesso non porta a nulla; anzi a volte al disservizio lamentato si aggiunge il senso di frustrazione per non essere riusciti a capirne le cause e a porvi rimedio in tempi accettabili.

Bisognerebbe escogitare meccanismi che consentissero, in caso di mancata risposta entro un certo termine, di sanzionare "automaticamente" il gestore, per il solo fatto di avere ignorato il reclamo e di indennizzare il cliente trascurato.

E' dunque sul fronte dei rapporti con l'utenza che si registrano i più grossi deficit da parte dei gestori, che dovrebbero investire assai di più sui servizi alla clientela.

E' auspicabile a questo proposito un impegno della Regione a difesa dei diritti degli utenti, anche con l'inserimento di clausole risarcitorie nei contratti di servizio e l'obbligo di prevedere procedure conciliative all'interno delle Carte di servizio. La

prossima legge regionale sui servizi pubblici potrà prevedere questi strumenti di tutela.

2.7.2 *Acqua*

Le pratiche aperte nel settore dei servizi idrici nel 2005 sono state 52. I nodi da sciogliere in questo settore sul quale, di anno in anno, cresce l'attenzione dei cittadini e degli organi di stampa sono ancora numerosi.

E' stata accolta la richiesta del Difensore civico, in merito alla restituzione del deposito cauzionale e alla domiciliazione bancaria dell'intero condominio quale condizione necessaria e sufficiente ad esentare dal versamento della cauzione ogni singolo condomino e questo ha comportato l'eliminazione della denunciata disparità di trattamento.

Publiacqua, per quanto riguarda le utenze singole, ha iniziato a restituire i vecchi depositi e ad adeguare i nuovi sulla base dei consumi storici. E' nel frattempo emerso appieno, in una dimensione davvero allarmante, il problema delle perdite occulte.

Sotto il profilo della manutenzione, l'attenzione dedicata alla rete idrica è evidentemente insufficiente, considerato che si registrano perdite dell'ordine di circa il 40%.

Ci sono però, è bene ricordarlo, anche perdite imputabili agli utenti, che spesso non se ne accorgono e finiscono per indebitarsi nei confronti dei Gestori anche per svariate di migliaia di euro.

A questo proposito il Regolamento del servizio idrico attribuisce diritti, ma stabilisce anche doveri a carico degli utenti, che sono tenuti a controllare periodicamente il contatore per verificare, attraverso il confronto con le letture precedenti, che non ci sia stato un consumo tale da fare presumere una perdita occulta. Dal canto suo, il Gestore ha il dovere di effettuare annualmente almeno due letture (e questo fino ad oggi non sempre è avvenuto) e di dare comunicazione al cliente di letture assai maggiori delle precedenti *nel più breve tempo possibile* (art. 43).

Il Difensore civico ha suggerito l'introduzione di un termine meno vago entro il quale dare avvertenza della presunta perdita. In sede di ricorso alla Commissione mista conciliativa, di cui è membro anche il Difensore civico, il termine indicato è stato quello di 60 giorni, che sebbene non costituisca un precedente vincolante è indicativo di una volontà comune e di una tendenza in corso.

Purtroppo però i casi sottoposti all'attenzione della predetta Commissione sono assai pochi, mentre assai lunghi sono i periodi che trascorrono (anche superiori a un anno) dal momento in cui la perdita ha avuto inizio a quello in cui è stata scoperta, con la conseguenza di bollette "salatissime".

E se è vero che, ai sensi del Regolamento del Servizio idrico (art. 27) l'utente è tenuto a controllare periodicamente il contatore proprio allo scopo di minimizzare l'eventualità di una perdita occulta, altrettanto vero è però che in seguito a letture effettive il Gestore avverte l'utente del consumo anormale anche a distanza di otto/nove mesi dal momento in cui avrebbe potuto allertarlo affinché effettui le verifiche del caso.

Difficilmente si comprendono le ragioni che determinano così forti ritardi, né si capisce perché debbano essere i consumatori a essere penalizzati per un disservizio imputabile a una inefficiente organizzazione del Gestore; quest'ultimo infatti avrebbe l'obbligo di contattare in tempi rapidi l'utente, che dal canto suo fa anche affidamento nella predetta attività di monitoraggio e controllo.

A tale proposito, Publiacqua e AATO sono stati invitati a modificare l'art. 43 del Regolamento, suggerendo che alla prevista comunicazione all'utente del consumo anormale *nel più breve tempo possibile*, si sostituisca un termine certo, che sembra ragionevole ipotizzare in 10 giorni dalla data della lettura effettiva. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, investito della questione dal Difensore Civico, ha di recente chiesto all'Autorità di Ambito di far conoscere il proprio orientamento sulla possibilità di una modifica in questo senso del citato art. 43.

Occorrono pertanto controlli decisamente più incisivi da parte degli AATO per preservare una risorsa che è patrimonio di tutti.

Sono state rivolte critiche anche alle modalità di fatturazione. Le critiche più aspre sono quelle relative ai costi delle bollette, aumentate sensibilmente ovunque. Secondo una recentissima indagine della Cispel Toscana, l'acqua è troppo cara per il 58% delle persone intervistate.

Un problema che ci è stato più volte segnalato è quello relativo all'addebito di consumi presunti che non hanno tenuto minimamente conto dei precedenti consumi dell'utente.

Tale anomalia, purtroppo frequente, determina in molti casi l'emissione di fatture con cifre notevolmente superiori a quanto dovuto, perché gli addebiti vengono impropriamente calcolati su scaglioni tariffari più costosi.

Ci è stato spesso segnalato inoltre che alcune bollette, emesse dalle cd. ditte lettriste, risultano prive dei dati essenziali per la verifica e la comprensibilità di quanto addebitato.

A tali indeterminanze di solito si rimedia solo attraverso una richiesta telefonica, con cui si riesce ad ottenere verbalmente i dati omessi.

In alcune fatture manca addirittura l'indicazione del tipo di lettura, se effettiva o presunta, un dato non propriamente irrilevante. La incompletezza e/o la scarsa comprensibilità delle bollette non consente perciò di verificare adeguatamente la correttezza di quanto addebitato ed eventualmente di contestarlo.

Per cercare di risolvere questo problema nel mese di novembre è stato organizzato dall'AATO 3, su sollecitazione del Difensore civico, un incontro con le ditte lettriste di Firenze.

In quell'occasione, sono state illustrate le lacune riscontrate e si è avviata una discussione sulle possibili soluzioni per assicurare maggiore comprensibilità e trasparenza nell'attività di rilevazione dei consumi.

Una questione molto sentita dai cittadini è anche quella relativa al parametro del numero dei componenti il nucleo familiare. Parecchie infatti sono le perplessità manifestate da parte di famiglie numerose che complessivamente consumano più di un'utente singolo ma i cui consumi individuali sono rispetto a questo uguali o addirittura inferiori. A questo proposito, il Difensore civico ha segnalato ancora una volta (lo aveva già fatto nel 2003) l'opportunità di prevedere un sistema tariffario che introduca il numero dei componenti il nucleo familiare tra le variabili che influiscono sul criterio di determinazione della tariffa. L'AATO 3 si è detta favorevole all'introduzione di questa modifica, puntualizzando però che la sua attuazione non è realizzabile in tempi brevi.

Il Difensore Civico, sollecitato anche in passato a intervenire presso l'AATO, da parte sia di utenti singoli che della Federconsumatori Toscana, è impegnato a stimolare il titolare del servizio idrico a svolgere un ruolo più incisivo rispetto a quanto fatto finora. Se da parte dell'AATO non dovessero venire risposte, sarà investita della questione la Regione Toscana, che in base alla L.R. 81/1995 non ha solo compiti generali di indirizzo e programmazione ma anche il compito specifico di controllare il costo dei servizi.

Infine, per quanto riguarda l'aspetto del rapporto con l'utenza, Publiacqua S.p.a. non pare criticabile per le modalità di segnalazione dei disservizi: il punto dolente sta nei tempi di risposta ai reclami, talvolta troppo lunghi.

2.7.3 Telefonia.

Le pratiche aperte nel 2005 sono state 48 e riguardano soprattutto la telefonia fissa ed in particolare Telecom.

La difficoltà degli utenti di colloquiare con il servizio 187, cui avevamo fatto riferimento anche nella scorsa relazione, è divenuta ormai cronica. Si tratta di un servizio, per sua natura spesso inaffidabile, nonostante molti degli operatori impegnati dimostrino nello svolgimento delle proprie mansioni correttezza e professionalità. Quello che lamentano gli utenti non è tanto la lunghezza dell'attesa per poter segnalare guasti o chiedere l'attivazione di servizi, quanto la mancanza di un referente cui

rivolgersi per ottenere notizie e informazioni sullo stato di avanzamento della propria situazione. Gli utenti non riescono a ricevere risposte attendibili sui tempi di intervento, con disservizi che spesso - a fronte di assicurazioni sulla imminente soluzione del problema - si trascinano a lungo irrisolti (a ciò si aggiunge la beffa della richiesta del pagamento del canone per una utenza inutilizzata), nonostante le lettere, i fax e le raccomandate, cui spessissimo non viene data alcuna risposta.

Anche le note trasmesse dal Difensore civico raramente ricevono risposta. La posta ordinaria inviata al Servizio clienti residenziali della sede di Firenze di Telecom, in viale Guidoni 42, spesso non risulta neppure essere stata consegnata alle persone indicate in calce alla nota, né miglior sorte trovano i fax e le raccomandate.

Fra le segnalazioni ricevute, ricordiamo i numerosi ritardi nella attivazione e nella riparazione delle linee telefoniche, gli addebiti di servizi attivati senza la relativa richiesta e quelli per traffico telefonico non effettuato (specie per quanto riguarda il collegamento a internet), nonché l'assenza in alcune zone della linea ADSL.

Degno di menzione anche il notevole incremento - in parte anche dovuto all'opera di informazione svolta da questo ufficio - delle conciliazioni svoltesi al CO.RE.COM.: circa 700 quelle concluse nel 2005 rispetto alle 223 dell'anno precedente, a riprova della utilità pratica e del gradimento di questo strumento di risoluzione delle controversie.

2.7.4 Trasporti.

Le pratiche aperte nel 2005 sono state 44. Molti sono stati gli interventi d'ufficio, addirittura centinaia le segnalazioni telefoniche che denunciavano i medesimi disservizi e tutte univoche nella loro descrizione.

Frequenti ritardi, soste forzate in aperta campagna o in galleria, carrozze come saune in estate o celle frigorifere d'inverno, assenza di informazioni in stazione e sui treni circa i ritardi attesi o altrimenti annunci che si rivelano inaffidabili, carrozze sporche, servizi igienici spesso guasti oppure inaccessibili a causa delle condizioni igieniche pietose, obliteratrici fuori servizio, perfino locomotrici in fiamme: anche il 2005 non è stato certo facile per i pendolari toscani, gli stessi pendolari cui viene in pratica inibito l'uso dei propri mezzi, per il divieto di accesso ai centri storici e i costi proibitivi dei parcheggi.

Appaiono perciò incomprensibili gli appelli ai cittadini di lasciare a casa l'auto - allo scopo di contenere il traffico e l'inquinamento atmosferico - dal momento che con il mezzo

pubblico aumentano i tempi di percorrenza in condizioni disagiate e i costi stessi, come ha evidenziato una ricerca svolta dall'IRPET nel 2005 proprio su incarico del Difensore civico, non sono affatto a buon mercato. Da questa ricerca, è emerso infatti che *il 75% circa dei viaggiatori toscani ritiene di pagare troppo* rispetto alla qualità del servizio ferroviario offerto.

Constatando l'aggravarsi di una situazione già critica è apparso doveroso al Difensore civico intervenire anche utilizzando modalità inusuali, quali il viaggio in treno del 6 giugno da Firenze ad Arezzo, per verificare in prima persona le condizioni di trasporto. In tale occasione sono state raccolte circa 300 segnalazioni riguardanti ogni tipo di disservizio, sia in stazione che a bordo del treno. La stampa ha dato grande risalto all'iniziativa, a seguito della quale sono continuate ad arrivare all'ufficio decine e decine di lamentele.

Il Difensore civico ha sollecitato, a più riprese, l'adozione di ogni provvedimento utile al miglioramento del servizio ed è intervenuto nel merito di molti problemi, suggerendo anche la previsione di un rimborso del biglietto ferroviario causato dai ritardi, in attesa di quella *normalizzazione* del trasporto pubblico, purtroppo ancora lontana. Quest'ultima richiesta è stata formalmente recepita ma viene spesso disattesa a causa di procedure di rimborso estremamente macchinose ed ancora inadeguate. Abbiamo ricevuto infatti numerose lamentele per la mancata concessione dei rimborsi ai pendolari in possesso di un abbonamento integrato, come quello denominato Pegaso, utilizzato dalla maggioranza dei pendolari. Vi sono motivi tecnici che impediscono il rimborso per l'abbonamento Pegaso, ma si è chiesto alla Regione di affrontare il problema per trovare una soluzione che elimini la disparità di trattamento.

Altri aspetti sui quali sono state sollevate perplessità riguardano l'informazione sulle modalità per ricevere il rimborso.

La casistica dei disservizi riscontrati non si discosta da quella già illustrata negli anni precedenti ed in parte già richiamata nella parte dedicata agli interventi d'ufficio.

Ciò che emerge in tali casi è lo squilibrio nel rapporto tra utenti e Gestore, giacché ai primi non è accordato indennizzo automatico in conseguenza di un disservizio del Gestore. In contrasto con quello che accade in ogni rapporto sinallagmatico, caratterizzato da uguali diritti: se un viaggiatore non oblitera il biglietto per la fretta o a causa di obliteratrici guaste, incorre in una sanzione, mentre se il macchinista dimentica di aprire le porte chiuse, al passeggero non resta altro che scendere alla successiva fermata senza poter vantare altro diritto. Tali episodi hanno indotto il Difensore civico a sollecitare, anche alla luce dei principi sanciti dalla Carta dei Servizi, l'introduzione di una sanzione a

carico del Gestore, per offrire almeno un indennizzo all'utenza penalizzata.

Su segnalazione della Federconsumatori e del Difensore civico di Figline, si è appreso che durante il tragitto da Arezzo a Firenze, a causa del sovraffollamento che induceva a cercare uno spazio adeguato, Trenitalia abbia voluto imporre il pagamento di un supplemento per cambio di classe, a quei viaggiatori che a causa del sovraffollamento erano stati costretti a spostarsi in altre carrozze (nella fattispecie, una carrozza era rimasta chiusa per un guasto all'impianto del riscaldamento). E' evidente nel caso di specie che Trenitalia avrebbe dovuto mettere a disposizione dei viaggiatori un numero di carrozze sufficiente ad accoglierli decorosamente, invece di scaricare su quest'ultimi il peso della propria inefficienza.

Segnalazioni altrettanto emblematiche abbiamo ricevuto per la linea faentina. Un utente, che quotidianamente compie il tragitto Fiesole/Caldine-Marradi, lamenta da anni il ripetersi di disservizi endemici, come ritardi, sporcizia, soppressioni di treni senza preavviso, guasti di vetture obsolete, riscaldamento fuori funzione, senza che a nessuno di questi sia stato posto sostanzialmente rimedio. A volte non è stata garantita nemmeno la sicurezza, perché i treni della linea hanno viaggiato a porte aperte, secondo quanto riportato anche dalla stampa.

In genere, i dati forniti dall'Azienda accreditano un'immagine di complessiva efficienza del trasporto ferroviario toscano, puntualmente smentita dall'esperienza concreta di tanti viaggiatori. A questo proposito è estremamente significativa l'iniziativa assunta da uno dei tanti Comitati di pendolari sorti in questi anni, facente capo alla Lega Consumatori, che lo scorso giugno, ha contestato i dati periodicamente diffusi da Trenitalia (nei quali si evidenziava la sporadicità dei disservizi denunciati), sulla base di un monitoraggio costante e capillare di tutti i disservizi riscontrati. Quello che è emerso chiaramente da questa iniziativa è che i dati cd. medi, ovvero quelli che prendono in considerazione le 24 ore al giorno e non le fasce in cui viaggiano i treni dei pendolari, non sono rappresentativi della realtà vissuta da chi viaggia ogni giorno sullo stesso treno agli stessi orari. Sarebbe opportuno pertanto che la rilevazione di tali dati fosse svolta da un organo imparziale.

Numerosi sono stati anche i reclami relativi a treni soppressi, come ad esempio quello del giorno 18/4/2005 proveniente da Firenze S.M.N. con destinazione Pisa delle ore 8,59. Nella circostanza, come spesso accade, i viaggiatori sono stati informati attraverso gli altoparlanti di ritardi crescenti, inizialmente 5' e poi via via 15', 25', 40'. Dopo un'ora circa di (vana) attesa Trenitalia non aveva ancora dato informazione sulla causa del ritardo.

Altra tratta "famigerata" è quella Firenze-Foligno, in particolare il treno n. 3166, ma tante sono le segnalazioni su ogni tratta, senza sostanziali distinzioni e peculiarità.

Nel mese di ottobre è stato organizzato un incontro con Trenitalia, proprio allo scopo di pubblicizzare meglio i criteri con cui sono effettuati i calcoli che danno diritto ad accedere ai rimborsi, anche alla luce dei numerosi quesiti giunti al nostro ufficio. L'aspetto più evidente è che per molti episodi che vanno molto al di là del semplice ritardo, non possono essere risarciti con un rimborso simbolico di pochi Euro.

E' noto che negli ultimi anni, su impulso della dottrina, la figura del danno non patrimoniale ha finito per essere ricompresa nell'ambito del cd. danno esistenziale. Tale danno è stato individuato nell'impedimento subito al compimento di attività proprie. La giurisprudenza di merito, specie quella dei Giudici di pace, è apparsa particolarmente sensibile a questo tema. Per quanto riguarda i disagi causati da ritardi ferroviari, in alcune sentenze viene in rilievo la lesione dei beni della serenità e della tranquillità personale del soggetto leso. Secondo questo nuovo orientamento giurisprudenziale, la responsabilità civile del Gestore dei danni derivanti al passeggero da un ritardo, non è limitata al solo costo del biglietto ma può, ad es. riguardare anche chances lavorative mancate e perdita della serenità personale.

In altre sentenze si ritiene risarcibile lo stato di disagio per l'attesa subita e per i contrattempi che si sono venuti a creare. Anche alla luce di tali considerazioni, il Difensore civico ha suggerito a Trenitalia di prevedere una procedura conciliativa, proprio per la risoluzione di quei casi, oggetto di reclamo, in cui non è rilevante tanto il ritardo in sé, quanto tutto quello che ne è conseguito direttamente o di riflesso e che la dottrina fa rientrare nella categoria dei danni microesistenziali.

Il Difensore civico regionale si è detto disponibile a collaborare alla gestione di tale procedura.

2.7.5 ENEL.

Nel 2005 sono state aperte 22 pratiche. Alcune delle segnalazioni ricevute hanno riguardato l'installazione dei nuovi contatori.

Uno dei problemi più frequentemente lamentati è stato quello relativo all'interruzione immediata di energia nel caso in cui la potenza impegnata abbia superato una certa soglia.

A seguito delle numerose richieste di chiarimento pervenute dai cittadini, il Difensore Civico ha convocato i responsabili dell'area toscana dell'Azienda, per comprendere meglio il

funzionamento dei contatori e fino a che punto le critiche mosse fossero giustificate.

E' stato così appurato che i nuovi contatori elettronici, essendo più sensibili di quelli precedenti, di tipo meccanico, scattano nel momento in cui viene superata la potenza prevista dal contratto di fornitura. I contatori adesso sono però tarati per sopportare un consumo superiore a quello previsto.

In seguito ad una intesa con le Associazioni dei consumatori, infatti, l'ENEL ha prolungato da 62 a 180 minuti il periodo cd. di tolleranza, durante il quale il cliente può disporre di una potenza aumentata fino a 4Kw, mentre in precedenza era fruibile continuativamente solo fino a 3,3 Kw (i contratti più diffusi sono quelli che dispongono di una potenza fino a 3 Kw). Dunque il contatore scatta solo se oltre il suddetto periodo di tolleranza (180') il consumo ecceda i 3 Kw contrattuali.

Ancora numerose le richieste, molte delle quali non formalizzate, in merito alla possibilità di ottenere dall'ENEL un indennizzo a seguito del black out del 28 settembre 2003.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas non ha previsto infatti indennizzi automatici per gli utenti in conseguenza di singoli eventi di interruzione. L'Autorità stessa ha anche diramato un comunicato in cui dichiara infondata ogni richiesta del genere, non avendo essa emanato in proposito alcuna delibera. Non sono perciò indennizzabili le interruzioni imputabili a problemi che si sono verificati sulla rete di trasmissione nazionale (come appunto il black out del 28 settembre), oltre a quelle attribuibili a forza maggiore o a responsabilità di terzi. Chi ha subito un danno può solo rivolgersi al giudice ordinario e intentare una causa di risarcimento del danno per responsabilità contrattuale del gestore.

In genere l'ENEL dà risposte sollecite e si mostra disponibile ad affrontare con spirito di collaborazione, i problemi che vengono segnalati. Frequentemente si riesce ad ottenere rateizzazioni di bollette troppo alte e transazioni nei casi di contestazione o in seguito a guasti o a interruzioni della fornitura.

2.7.6 Gas

Nel 2005 abbiamo ricevuto 13 istanze nei confronti di Fiorentinagas, che lamentano per lo più il mancato rispetto degli appuntamenti.

Negli anni precedenti alcuni cittadini si sono rivolti all'ufficio per segnalare il mancato accoglimento della richiesta di rimborso dell'aliquota IVA, versata nella misura del 20% per l'intero anno. La legge vigente prevede infatti, che nel periodo estivo, l'aliquota sia versata nella misura ridotta del 10%.

Le società operanti nel settore hanno sempre applicato, ai consumi di gas, l'Iva con l'aliquota più alta, senza operare alcuna distinzione fra i due tipi di fornitura, cioè quella tra uso domestico e quella ad uso riscaldamento, anche per i periodi in cui gli impianti di riscaldamento sono tenuti spenti per disposizione di legge o ordinanza sindacale. Com'è noto il D.P.R. n. 633/1972 stabilisce che l'aliquota IVA applicabile alle forniture di gas metano è del 10%, qualora questo sia usato per uso domestico per la cottura dei cibi e per la produzione di acqua calda. In realtà, le aziende erogatrici applicano indistintamente un'aliquota del 20%, come se i cittadini usassero tutto l'anno il gas metano soltanto per scaldarsi, cosa ovviamente del tutto improbabile, e non solo perché da aprile a ottobre l'utilizzo del metano a scopo di riscaldamento è vietato. La giustificazione addotta al riguardo è che in presenza di un unico contatore del gas non è possibile distinguere il consumo per scaldare l'acqua o per cucinare da quello per il riscaldamento. L'impossibilità di distinguere tra i diversi tipi di utilizzo non giustifica però l'applicazione indistinta della maggiore aliquota, almeno nel corso dell'estate, quando il metano consumato non può che essere logicamente (e per legge) destinato esclusivamente alla cottura dei cibi ed alla produzione di acqua calda.

Dei numerosi ricorsi proposti in passato dai consumatori davanti ai giudici di pace, un certo numero ha trovato accoglimento.

Tuttavia di recente, la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 19978/2005 ha accolto il ricorso presentato da ENEL Gas contro otto sentenze del Giudice di Pace di Bella (PZ), con le quali si condannava l'Azienda alla restituzione dell'Iva in eccesso.

Alla luce di tale sentenza, l'unico modo certo per ottenere l'applicazione di una aliquota differenziata per i diversi usi del gas metano è quello di avere l'esatta misurazione del combustibile usato per l'uno e per l'altro uso, ma ciò è possibile solo con la installazione di due contatori.

E' auspicabile in proposito un intervento legislativo che renda praticamente applicabile il D.P.R. n. 633/72.

2.7.7 Poste Italiane

Nel 2005 sono state aperte 7 pratiche. Le segnalazioni più frequenti sono quelle relative ai ritardi nella consegna della corrispondenza nei centri minori. In effetti bisogna riconoscere che gli uffici postali, specialmente quelli piccoli sono oberati da una mole enorme di lavoro, che riescono a smaltire quotidianamente solo con grande fatica.

In genere l'atteggiamento riscontrato in Poste Italiane è poco collaborativo sia con gli utenti sia con l'ufficio del Difensore civico, che ottiene i chiarimenti richiesti solo a seguito di solleciti e a distanza di tempo considerevole. In una risposta arrivata dopo mesi, si giustificava addirittura il ritardo col fatto che non era stato possibile prendere contatto telefonicamente con l'ufficio.

Sempre attuale è il problema dei Buoni postali fruttiferi, di cui anche negli scorsi si è occupato l'ufficio. La questione si ripropone ogni qual volta l'ignaro detentore del Buono postale si presenta allo sportello per riscuotere quanto stampato sul buono stesso, ricevendo invece una cifra assai minore. Questo è stato reso possibile dal Decreto del Ministro delle Poste del 13/6/1986, che ha considerato i Buoni emessi antecedentemente al 1/7/1986 come rimborsati e li ha convertiti in titoli con tassi di interesse inferiori a quelli acquistati e sottoscritti. Nonostante questo, molti depliant informativi delle Poste Italiane sembrano smentire quanto in realtà è accaduto, in quanto vi si legge che "i Buoni postali garantiscono un rendimento certo e crescente nel tempo, predeterminato al momento della sottoscrizione". Addirittura un depliant informativo reca erroneamente in neretto la frase "i BP emessi prima del 2/3/1999 mantengono invariati i tassi d'interesse in vigore al momento della sottoscrizione", che sembra non poter dare adito a dubbi interpretativi al riguardo.

Interpellata in proposito, la Direzione regionale della Toscana di Poste Italiane ha sorvolato su tale osservazione, limitandosi a ribadire la legittimità del Decreto di cui sopra.

2.8 Lavoro e previdenza

2.8.1 Quadro normativo

Gli interventi dell'Ufficio al di là dell'ambito del rapporto di lavoro con le pubbliche Amministrazioni sono aumentati rispetto all'anno precedente: questo è dovuto principalmente all'attuazione della riforma in materia di occupazione e mercato del lavoro (L. n. 30/2003) che sta suscitando non poche incertezze e richiede diversi chiarimenti. In particolare, gli istituti che dovrebbero assicurare la flessibilità del rapporto di lavoro sono ancora, in gran parte, in una fase di "apprendimento d'uso" ed il ricorso a contratti flessibili non ha ancora assunto caratteristiche pienamente strutturali, anche se rappresenta un fenomeno in significativa crescita. Questo spiega la richiesta di pareri in merito