

stessi siano capiti e condivisi. Per questo viene richiesto l'intervento del Difensore civico: per far sì che il loro legittimo diritto a non essere soggetti passivi ma attivi nell'individuazione, insieme ai servizi competenti, delle azioni più adatte alla soluzione dei loro disagi, sia riconosciuto. Offrire la possibilità di partecipare a progettare la loro vita sarà sicuramente una battaglia vincente oltre che doverosa.

2.3.5 Invalidità civile

Per quanto riguarda le 29 istanze relative all'area dell'Invalidità civile, le tematiche maggiormente ricorrenti sono legate all'erogazione di contributi non concessi oppure non confermati, al collocamento obbligatorio al lavoro, all'individuazione di parcheggi riservati agli invalidi possessori del regolare tagliando arancione, alle modalità di usufruire delle prestazioni termali. L'aspetto più complesso è legato al collocamento obbligatorio al lavoro perché coinvolge cittadini con gravi difficoltà di inserimento nel mondo lavorativo, spesso donne o persone con un'età avanzata, tutelate dalla legge in senso generale, ma che si scontrano con una difficile realtà lavorativa che lascia comunque aperta la possibilità, al datore di lavoro, di scegliere, nell'ambito delle liste del collocamento mirato, i lavoratori più confacenti alle necessità imprenditoriali. Anche in questo caso l'intervento è volto alla verifica della congruità dei percorsi seguiti e delle graduatorie e all'eventuale richiesta di correzione degli stessi quando non coerenti con la normativa.

2.3.6 Handicap

Delle 19 istanze sull'handicap, le richieste maggiori sono inerenti l'integrazione, scolastica per i minori e sociale per gli adulti, che hanno impegnato l'Ufficio ad una richiesta di attenzione sia alla condivisione delle scelte con la famiglia che alla corretta stesura dei piani individuali di intervento e alla conseguente, corrispettiva, messa in atto degli stessi. Altro intervento spesso richiesto è legato all'erogazione di ausili per l'handicap, laddove i Servizi danno risposte insufficienti e non appropriate ai bisogni, oppure in tempi che, senza l'intervento del Difensore civico, non arriverebbero mai o per lo meno in tempi troppo lunghi.

2.3.7 Barriere Architettoniche.

Nel corso di quest'anno sono state 3 le istanze che i cittadini hanno presentato all'Ufficio. Esse hanno riguardato la mancanza di spazi dedicati alla sosta di veicoli per disabili all'interno di una struttura ospedaliera, per la quale è stato ottenuto un risultato positivo in quanto l'Azienda interessata, in seguito alla segnalazione dell'Ufficio del Difensore civico, si è attivata per individuare spazi-sosta per portatori di handicap, e due, relative alla mancata erogazione dei finanziamenti per l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle abitazioni, secondo quanto previsto dal DPGR 11/R del 2005, poiché, pur essendo regolarmente inseriti nelle apposite graduatorie, non hanno ricevuto da parte dei Comuni competenti i finanziamenti spettanti, nonostante avessero provveduto ad eseguire i lavori anticipandone le spese. Il Difensore civico, in questi casi richiama gli Enti a provvedere ad una corretta informazione nei confronti degli utenti affinché non considerino, come comprensibilmente accade, un procedimento automatico e immediato l'erogazione del contributo stesso.

2.4 Tutela degli immigrati

2.4.1 Inquadramento generale

La disciplina organica dell'immigrazione, i cui testi normativi di riferimento sono a tutt'oggi il Decreto legislativo n.286 del 1998 (e successive modifiche e integrazioni, a opera della cosiddetta legge "Bossi-Fini"), e il Regolamento di esecuzione di cui al DPR 394 del 1998 (modificato dal DPR n.334 del 2004), è in corso di esame, e di futura trasformazione, ad opera di un disegno di legge governativo (cosiddetto "Amato-Ferrero"), che è stato dichiarato essere ispirato dalla volontà di promuovere la integrazione e scoraggiare l'illegalità. Il progetto mantiene il sistema dei flussi d'ingresso, ma su base triennale (anziché, come nel sistema vigente, annuale), con quote fissate in base alla effettiva richiesta di lavoro, e con la possibilità di deroga per lavoro domestico e di assistenza alla persona. Altra importante novità è la previsione di permesso di soggiorno di durata triennale in caso di contratto a tempo indeterminato (attualmente la validità dei permessi non è superiore a un anno, due anni in caso di rinnovo per lavoro a tempo indeterminato). Inoltre, è prevista la reintroduzione del sistema dello "sponsor", già inserito nella prima disciplina organica

e successivamente abolito dalla Bossi-Fini, ma stavolta limitato a enti e organismi istituzionali, o associazioni di imprenditori e sindacati, che si fanno garanti del lavoratore, il quale abbia fatto richiesta di essere inserito in determinate liste di collocamento, suddivise per nazionalità e disponibili sul web.

Già dal 2007 si è assistito a numerose novità normative che, se da una parte hanno contrassegnato la modifica di determinate materie in attuazione della disciplina comunitaria, in alcuni casi hanno nel contempo determinato difficoltà nella loro immediata attuazione, e hanno comportato da parte della Difesa civica, alla quale i cittadini si sono rivolti per avere assistenza a causa della difficoltà creata dallo stato di incertezza causato dalla normativa, la necessità di collaborare con altri enti e organi per ottenere risposte certe.

Si fa presente che è all'esame un progetto di legge regionale organica sull'immigrazione, in ordine al quale la Difesa civica, con cui gli uffici della Giunta che si occupano della stesura hanno preso contatto, ha espresso la volontà di mantenere la disposizione già presente nell'art. 19 della legge regionale n. 22 del 1990 che prevede l'attività di assistenza e consulenza del difensore civico a favore degli immigrati dimoranti in un comune della regione.

Nel corso del 2007, sono state aperte 36 pratiche in materia di immigrazione.

Tra queste, dieci pratiche hanno riguardato questioni di cittadinanza. Dodici, il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno e carta di soggiorno, o questioni interenti al possesso dell'uno o dell'altro titolo. Inoltre, è stata sollevata una decina di questioni inerenti la assistenza sanitaria e/o ospedaliera. Un più ristretto numero di pratiche ha riguardato il rilascio del visto d'ingresso.

Significativa è stata la trattazione delle problematiche inerenti ai matrimoni dei cittadini somali, per i motivi che diremo appresso.

Si deve comunque rilevare che ogni problematica concernente lo *status* di immigrato, o comunque di straniero, coinvolge quasi sempre aspetti di interesse "multidisciplinare" tra i quali occorre scegliere il più rilevante per riuscire a classificare l'intervento in settori predeterminati.

2.4.2 Casistica

Un consistente numero di pratiche ha riguardato le procedure per il rilascio del titolo di soggiorno e della residenza a favore di coloro i quali desiderano ottenere il riconoscimento del possesso della cittadinanza italiana per averla ricevuta, senza soluzione di continuità, in qualità di discendenti di cittadini italiani per nascita. Si tratta in realtà di persone che sono italiane perché nate, anche

se all'estero, da cittadini italiani nati in Italia, che non hanno mai perso la cittadinanza.

Tali soggetti si sono rivolti numerosi alla Difesa civica, anche e soprattutto dall'estero. Se in alcuni casi hanno segnalato problematiche particolari – di cui diremo appresso –, per le quali sono stati aperti un fascicolo ciascuna, dobbiamo invece dire che è stato aperto un solo fascicolo per le decine di soggetti che hanno deciso di sottoscrivere la medesima istanza a noi indirizzata per posta elettronica, con la quale si chiedevano indicazioni su come agire.

C'è da far presente preliminarmente che, con la documentazione idonea a comprovare la discendenza (atto di nascita dell'avo italiano e degli altri ascendenti, o in mancanza certificato di battesimo, matrimonio dei genitori, dei nonni e quant'altro richiesto), i soggetti interessati potrebbero ottenere, presso l'Ambasciata o l'Agenzia consolare di riferimento, il rilascio di visto d'ingresso per accertamento della cittadinanza italiana. Con tale visto, gli interessati potrebbero ottenere il rilascio di permesso di soggiorno per attesa riconoscimento cittadinanza, e con quello effettuare la iscrizione anagrafica presso il comune dove decidono di stabilire la residenza in Italia.

Ebbene, tale procedura non viene mai – per quanto ci risulta – osservata. Ci è stato riferito infatti che, presso le ambasciate e agenzie consolari (soprattutto in America Latina, dalla quale più frequentemente si verifica l'ingresso di discendenti di italiani per nascita), ai soggetti che esibiscono la documentazione in parola viene rilasciato, ove previsto, un visto turistico, e viene riferito che potranno "sistemare tutto" in Italia. In Italia, invece, è noto che a fronte di un visto turistico, e del conseguente rilascio di permesso di soggiorno per turismo, gli uffici di anagrafe non possono concedere la residenza. Data la situazione, il Ministero dell'Interno ha cercato di rimediare emanando, nel 2002, la Circolare n. 28, avente per oggetto la "Iscrizione anagrafica dei discendenti di cittadini italiani per nascita, per il riconoscimento della cittadinanza italiana". Con essa, si è concessa la possibilità di iscriversi all'anagrafe a coloro che, discendenti di cittadini italiani per nascita, siano in possesso di permesso di soggiorno valido indipendentemente dalla sua durata e dal titolo per il quale è stato concesso.

Fino all'inizio del 2007, la procedura era pertanto la seguente: ottenimento del visto turistico, ingresso in Italia e richiesta del permesso di soggiorno turistico per la iscrizione anagrafica. Successivamente, sulla base dell'ottenimento della iscrizione anagrafica, richiesta di permesso di soggiorno per riconoscimento della cittadinanza. Tale procedura, senz'altro farraginosa e oggetto dei reclami, doveva necessariamente essere seguita dagli aventi diritto, ai quali non abbiamo potuto che far

presente di insistere, presso le sedi diplomatiche di riferimento, per ottenere un corretto visto d'ingresso. Abbiamo anche sottoposto la questione direttamente, ma non abbiamo ottenuto risposta dalle sedi diplomatiche coinvolte.

All'inizio del 2007, la situazione si è complicata con la entrata in vigore del Decreto Legge n.10 del 15 febbraio 2007, che, tra le altre disposizioni, ha abolito i permessi di soggiorno di breve durata e li ha sostituiti con una "dichiarazione di presenza". Numerosi soggetti che avevano fatto ingresso in Italia poco prima dell'entrata in vigore di tale disposizione, avevano fatto richiesta di permesso di soggiorno per turismo avvalendosi, come da sistema ormai vigente, allora, da quasi un anno, del servizio postale. E' parso subito certo che tali soggetti non avrebbero mai ricevuto il permesso. Per tentare di risolvere la loro situazione di estrema incertezza, fu consigliato agli interessati di presentare comunque all'Anagrafe del Comune di Firenze la documentazione comprovante la discendenza da cittadino italiano, unitamente alla ricevuta della posta. L'Ufficiale di Anagrafe consentì la presentazione della domanda di iscrizione anagrafica con riserva di ottenere indicazioni operative, chieste per iscritto alla Prefettura.

Prima di ottenere tali indicazioni, si dovette prendere atto della mancata conversione, a opera della legge n. 46 del 2007, della norma del decreto legge che aveva abolito il permesso di soggiorno di breve durata, facendo rivivere la precedente disciplina che lo prevedeva. Pertanto le indicazioni, come fu da noi, e dall'anagrafe, segnalato alla Prefettura, avrebbero dovuto riguardare anche questo aspetto, dovendo tenere presente che un determinato numero di soggetti aveva fatto ingresso in Italia appena prima, e durante la vigenza, del decreto legge, non convertito *in parte qua*.

La Prefettura infatti precisò che coloro i quali avevano fatto ingresso in Italia durante la vigenza del decreto legge, ossia dal 15 febbraio al 12 aprile 2007, avrebbero potuto essere iscritti in anagrafe, mentre coloro che avevano fatto ingresso prima e dopo avrebbero comunque dovuto munirsi del permesso di soggiorno di breve durata. E' da notare che per coloro i quali avevano fatto ingresso poco prima del 15 febbraio 2007, e che avevano fatto richiesta di permesso tramite il servizio postale, ma che non avevano mai ricevuto il titolo di soggiorno, fu confermata la iscrizione all'anagrafe presentando la ricevuta della posta e, naturalmente, la documentazione atta a comprovare la discendenza italiana.

Ci sono state alcune segnalazioni in ordine al problema, già portato all'attenzione della difesa civica in passato, concernente il raggiungimento del reddito minimo per poter accedere alla cittadinanza italiana. Era richiesto, infatti, che colui il quale intendesse effettuare domanda di concessione di cittadinanza per

residenza (ossia dopo dieci anni di residenza regolare e ininterrotta sul territorio), dovesse tra l'altro dimostrare il possesso di un reddito individuale non inferiore a quello previsto dall'art. 3 DL382/89 (convertito nella L8/90) per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, pari a circa € 8.300. Tale parametro è stato assunto dal Ministero dell'Interno sulla base di consolidato orientamento del Consiglio di Stato.

Con la Circolare K.60.1 del 5 gennaio 2007, il Ministero dell'Interno ha preso atto, tra l'altro, che il dover dimostrare il possesso di un reddito individuale costituiva l'unico impedimento, per di più insormontabile, per l'ottenimento dello *status civitatis*, per le donne casalinghe prive di reddito proprio. Si è pertanto prevista la necessità di valutare la consistenza economica dell'intero nucleo familiare al quale appartiene l'aspirante cittadino, nel rispetto del principio di solidarietà al quale sono tenuti i membri della famiglia e in considerazione della parità reciproca dei coniugi, prescindere dalla titolarità di un reddito proprio.

Il principio fatto palese dalla Circolare ora riportata consente di sciogliere un nodo interpretativo che ha costituito una forte limitazione alla opportunità per i giovani che – pur non essendo nati in Italia (circostanza che consente l'acquisto "automatico" della cittadinanza al compimento del 18° anno) – abbiano comunque maturato il requisito della residenza decennale sul territorio, e che desiderino fare domanda di cittadinanza. Per questi ultimi, tra l'altro, si poneva la necessità di ottenere, una volta raggiunta la maggiore età e terminato il ciclo degli studi, un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per avere ancora diritto di soggiornare in Italia e per produrre il reddito individuale indispensabile per la domanda di cittadinanza. Potendo far riferimento non al loro reddito individuale (raramente posseduto al termine degli studi) ma al reddito familiare, oggi è consentito a questi giovani di intraprendere immediatamente, al raggiungimento della maggior età, la procedura per la concessione della cittadinanza.

Il Decreto Legislativo n.5 del 2007 ha attuato la Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare. Ne parliamo perchè uno degli elementi introdotti rende diritto positivo una interpretazione da noi proposta e accettata in passato, per casi singoli, dalla Questura. Si tratta della norma che sostituisce il comma 6 dell'art. 29 del Dlgs286/98, che consente al possessore del permesso di soggiorno c.d. "in deroga" di cui all'art. 31 di detto TU – ossia il familiare autorizzato dal Tribunale per i minorenni all'ingresso o alla permanenza su territorio per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova in Italia – di svolgere attività lavorativa. Prima della riforma, tale disposizione era assente, e i permessi di soggiorno rilasciati ai sensi di tale articolo

riportavano la dicitura: "con divieto assoluto di svolgere attività lavorativa". I nostri interventi hanno avuto come scopo il far togliere tale dicitura, che si poneva peraltro in completa contraddizione con le finalità per le quali il permesso "in deroga" è rilasciato.

Occorre segnalare che, oltre a quella ora illustrata e ad altre novità positive introdotte dalla attuazione della direttiva comunitaria sul ricongiungimento familiare (quali, tra le tante, il poter rivolgersi, in caso di mancato rilascio del nulla osta entro 90 giorni dalla domanda, all'autorità consolare per il rilascio del visto; la ricongiungibilità dei genitori se a carico, senza riferimenti all'età o alla presenza di altri figli, e dei figli anche maggiorenni se a carico per motivi di salute), si sono verificate anche restrizioni rispetto alla disciplina precedente. Spicca in negativo la mancata previsione, nel testo definitivo del decreto attuativo, e paventata nella nostra Relazione 2006 (v. pag. 38), del diritto al ricongiungimento familiare a favore dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari (v. lett.c) art. 29 del TU). In precedenza invece il diritto al ricongiungimento era dato ogni qualvolta si fosse stati in possesso di permesso di soggiorno che consentisse di lavorare.

Ci si chiede se la attuale disciplina attuativa della norma comunitaria non leda, per l'aspetto ora illustrato, il principio di "non regresso" del diritto interno qualora si adegui al diritto comunitario.

Le pratiche di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno hanno avuto per oggetto la possibilità di esercitare i diritti connessi al possesso del titolo, dati i tempi lunghi coi quali, dopo la istituzione del nuovo sistema informatizzato, viene fissata la convocazione presso la Questura di riferimento e successivamente rilasciato il titolo stesso, avendo in mano unicamente la ricevuta della presentazione della domanda tramite il servizio postale.

Si son verificati, ad esempio, casi di mancata iscrizione al SSN per aver alcuni distretti sanitari richiesto agli interessati di esibire l'originale del permesso in corso di rinnovo. La difesa civica, previo interessamento dell'Ufficio Convenzioni dell'Azienda sanitaria di riferimento, ha fatto presente le ripetute istruzioni emanate dal governo che consentono agli stranieri, nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, di continuare a godere dei diritti conseguenti alla piena legittimità del relativo permesso di soggiorno, come del resto consentito, per l'assistenza sanitaria, dalla norma ex art. 39 DPR334/04 (che sostituisce il primo periodo del comma 4 art. 42 DPR394/99), che testualmente recita: "l'iscrizione non decade nella fase di rinnovo del permesso di soggiorno". Tale norma è stata richiamata dalla Circolare del Ministero della Salute - Dipartimento della Prevenzione e comunicazione n.DGRUERI/VI/1.3.b.a/5719/P, che ha chiarito che

per conservare la iscrizione gli stranieri devono esibire la ricevuta postale dell'istanza di rinnovo, avente lo stesso valore e gli stessi effetti del cedolino rilasciato a suo tempo dalle Questure.

Si segnala che la circolare ora illustrata fa espresso riferimento alla Direttiva del 20 febbraio 2007 con la quale, più in generale, il Ministero dell'Interno ha stabilito che il lavoratore straniero, nelle more della consegna anche del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato, può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal permesso medesimo, e ammesso a svolgere l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso nel territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e ospedaliera, l'ufficio si è occupato, e ha contribuito a risolvere, una delicata situazione concernente un cittadino albanese affetto da grave malattia.

Per l'interessato, padre convivente di soggetto titolare di permesso di soggiorno per lavoro autonomo, dopo un determinato periodo di presenza sul territorio, e di erogazione delle cure urgenti in qualità di "STP" (Straniero Temporaneamente Presente), il figlio aveva richiesto, e ottenuto, un permesso di soggiorno per motivi di salute. E' noto che tale permesso non comporta né la possibilità di avere la residenza, né la iscrizione obbligatoria al SSN, per conseguire le prestazioni del quale occorre versare la cifra prevista. Inoltre il soggetto, per avere possibilità di sopravvivenza, avrebbe dovuto essere sottoposto a un intervento chirurgico il costo del quale sarebbe stato posto totalmente a suo carico. Si ripresentava la situazione (nota a questa difesa civica) paradossale, ma conforme alla normativa, per cui chi è "STP" ha diritto alle cure urgenti, mentre chi è titolare di permesso per salute deve sostenere ogni spesa.

Con la collaborazione indispensabile della ASL di riferimento, la quale si è attivata tempestivamente, si è ottenuta la iscrizione della persona al SSN, previa presentazione, presso il competente SUI, della domanda di rilascio di nulla osta al ricongiungimento familiare col figlio, che ne possedeva i requisiti (di reddito e quant'altro). La persona ha così potuto operarsi.

Una questione portata più volte alla attenzione di questa difesa civica è quella relativa alla mancata possibilità, da parte dei cittadini somali, di produrre il nulla osta del governo di appartenenza necessario all'ottenimento delle pubblicazioni matrimoniali presso il comune dove si intende contrarre matrimonio ai sensi dell'art. 116 del Codice civile. La mancata produzione del nulla osta è dovuta alla inesistenza di un governo legittimo somalo, e alla conseguente impossibilità, per la sede consolare presente a Roma, di svolgere le sue normali funzioni istituzionali, tra le quali il rilascio del nominato nulla osta, che

serve a certificare la sussistenza dello stato libero dello straniero che chiede le pubblicazioni matrimoniali.

La situazione è spesso ulteriormente complicata dalla circostanza che, all'atto della iscrizione anagrafica, gli interessati hanno dichiarato di essere coniugati con la persona con la quale si sono uniti in matrimonio unicamente con rito islamico, oppure, per errore di comprensione della lingua o quant'altro, hanno dichiarato di essere coniugati con la persona con la quale, in quel dato momento, stavano convivendo, che spesso non è la medesima che intendono sposare. Tutti questi soggetti risultano di stato civile "non certificabile", e spesso hanno, sul titolo di soggiorno, la dicitura "coniugato/a".

Davanti a una richiesta di pubblicazioni matrimoniali in difetto di nulla osta, e sulla base di tale documentazione, l'Ufficiale di Stato civile non può che apporre un formale rifiuto, avverso il quale gli interessati hanno la facoltà di esperire ricorso al Tribunale in sede di volontaria giurisdizione. Almeno presso il Tribunale di Firenze, la difesa civica ha verificato la possibilità per gli interessati, di ricorrere personalmente e non a mezzo di legale, in modo da poter assistere i cittadini somali nella compilazione del ricorso.

Nel corso del 2007 numerosi son stati i provvedimenti negativi emanati dallo Stato civile, presso il quale, in collaborazione con la difesa civica comunale, si sono ottenuti tutti i chiarimenti, ma che ha ribadito di dover negare le pubblicazioni in difetto di nulla osta.

Spesso anche il Tribunale ha rigettato il ricorso, confermando il rifiuto dello Stato civile, ed è noto che tale decisione è impugnabile (stavolta solo avvalendosi di un legale), entro 10 gg. dalla notifica, presso la Corte d'Appello. Si è constatato tuttavia che i ricorsi hanno generalmente buon esito qualora coloro che intendono contrarre matrimonio siano gli stessi soggetti che lo hanno già contratto, e reciprocamente, con rito islamico. In tali decisioni favorevoli ai ricorrenti si legge che: "a causa della dissoluzione dello Stato Somalo, e la conseguente impossibilità di procurarsi una certificazione, i cittadini somali subiscono la lesione, fino alla perdita, dei loro diritti fondamentali come riconosciuti nel nostro ordinamento, quale il diritto a contrarre matrimonio che, pur in presenza dei requisiti chiesti dalla legge italiana, è diritto insopprimibile riconosciuto dall'art. 29 della Costituzione e dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti Umani" (cfr. Corte d'Appello di Firenze, sez. I civ., n.292/07 V.G.). Se invece coloro i quali intendono contrarre matrimonio hanno a suo tempo dichiarato di essere coniugati con un'altra persona, la situazione si complica, e secondo le indicazioni fornite dal giudice stesso nei provvedimenti di rigetto del ricorso, è necessario esperire azione di accertamento di *status*.

In conclusione, si ritiene doveroso in questa sede segnalare due problematiche che, da anni proposte all'attenzione della difesa civica, hanno origine nella normativa nazionale, e la soluzione delle quali risiede nella indispensabile modifica di disposizioni di natura che, a oggi, può a buon diritto definirsi discriminatoria.

La prima questione è la vigenza della norma introdotta dal comma 19 art. 80 della legge n.388 del 2000 (legge finanziaria 2001), che (a fronte dell'art. 41 Dgs286/98 che ne prevedeva l'erogazione anche ai titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno), richiede il possesso della carta di soggiorno (ora "permesso di soggiorno UE per soggiornante di lungo periodo") per la erogazione dei benefici economici connessi allo stato di invalidità, come l'indennità di accompagnamento e l'indennità di frequenza. Da segnalare che recentemente la giurisprudenza (cfr. Tribunale di Pistoia, sentenza n. 10438 del 23 marzo 2007) ha adottato una linea di "apertura", annullando i provvedimenti dei comuni che respingono la richiesta di tali benefici qualora l'interessato non sia titolare di carta di soggiorno, previa disapplicazione della norma ex comma 19 art. 80 L388/2000 per contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo (che è parte integrante della nostra legislazione), che dispone che "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella convenzione debba essere assicurato senza alcuna discriminazione", ove tra questi diritti l'art. 1 del protocollo addizionale riconosce a ogni persona il diritto e il rispetto dei suoi beni. Tra i diritti patrimoniali, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo fa rientrare, con orientamento ormai consolidato, anche i diritti alle forme di assistenza sociale a prescindere da un precedente rapporto di contribuzione. Gli Stati (come il nostro) che hanno aderito alla Convenzione non possono introdurre limitazioni all'esercizio di diritti fondamentali, tra i quali quelli in materia di assistenza sociale, se la discriminazione o differenziazione non è basata su criteri ragionevoli (v. Corte di Strasburgo n.40892/98). E, prosegue il Tribunale di Pistoia, non c'è ragione per cui una persona regolarmente soggiornante e titolare di diritti debba vedersi escludere la prestazione assistenziale solo per non aver ancora ottenuto la carta di soggiorno.

La seconda questione, segnalata anche nelle relazioni precedenti e ancora irrisolta a livello normativo, è quella dell'assunzione di lavoratori extracomunitari presso enti pubblici. Si fa discendere il divieto dall'art. 2 del DPR487/94, che per l'accesso presso le PPAA richiede il possesso della cittadinanza italiana. In giurisprudenza ci sono decisioni contrastanti, e favorevoli o contrarie all'accesso al pubblico impiego a seconda che si ritenga o meno che l'art. 2 comma 2 del Testo Unico (di cui al Dlgs298/98), che recita che "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al

cittadino italiano...”, abbia abrogato la disposizione sopra richiamata. Le decisioni favorevoli si basano sull’assunto che l’art. 2 del TU prevalga sul DPR487/94 perchè fonte di rango più elevato, *ius superveniens* e *specialis*. Le decisioni contrarie ritengono che l’art. 38 del Dlgs165/2001, prevedendo l’accesso al pubblico impiego dei cittadini UE, avrebbe operato una rilegificazione del divieto per i non UE. Tale tesi però non tiene conto che la norma da ultimo citata non dispone alcuna esclusione espressa per i cittadini non UE e, data la precedente abrogazione tacita operata dall’art. 2 del TU, non si potrebbe ammettere una sorta di “reviviscenza” della esclusione.

2.5 Governo del territorio

Nell’anno 2007 si è registrato un leggero incremento del numero delle richieste inerenti la materia del governo del territorio per un totale complessivo di 208 pratiche a fronte delle 194 istanze di assistenza ricevute nel 2006. Trova conferma il dato – del resto già rilevato negli anni passati – di una prevalenza delle questioni urbanistiche (che rappresentano quasi il 50% del totale del settore) e di quelle ambientali (con un valore intorno al 35%) rispetto alle problematiche relative all’edilizia pubblica e privata, ai trasporti (qui considerati esclusivamente per i profili concernenti l’aspetto infrastrutturale e costruttivo) ed agli appalti pubblici. Nel dettaglio, sono pervenute 74 istanze in materia di ambiente, 102 per questioni di edilizia ed urbanistica, 27 in riferimento a procedure di assegnazione e/o gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, 2 pratiche di trasporti e 3 per problematiche relative ad appalti pubblici.

In materia di ambiente sono stati attivati interventi per questioni inerenti l’applicazione ed il rispetto dei regimi vincolistici per le aree protette e per i parchi naturali; per la valutazione delle interazioni delle attività produttive con il territorio e con gli insediamenti abitativi; per le richieste di risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica; per lo sfruttamento delle risorse energetiche e l’utilizzo delle fonti rinnovabili; per l’attività degli impianti industriali e per le problematiche connesse a fenomeni di inquinamento e di controllo dell’igiene pubblica; per la gestione dei rifiuti; per il servizio idrico integrato; per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale; per le questioni inerenti la difesa del suolo e le risorse idriche, geotermiche e minerarie, oltre che per l’attività dei consorzi di bonifica, problematica di cui si è dato conto nella relazione dello scorso anno.

Nel settore urbanistico risultano prevalenti le istanze presentate per la verifica delle procedure di sanatoria (14) e di rilascio dei permessi di costruire (28), per questioni di pianificazione urbanistica (9), di viabilità (12) e di sistemazione delle aree urbane con specifico riferimento alle problematiche dei parcheggi e dei passi carrabili (17), al rispetto degli standard urbanistici ed all'applicazione del codice della strada. Numerosi sono stati i quesiti posti relativamente all'accertamento della regolarità degli atti di espropriazione forzata (12) e, di conseguenza, ai tempi di definizione delle procedure e di pagamento degli indennizzi previsti dalla legge.

Nel settore dell'edilizia residenziale pubblica particolare menzione meritano le istanze presentate (12) in riferimento alle procedure contrattuali preliminari non solo all'assegnazione degli alloggi ma altresì dei contributi in conto capitale o per mutui agevolati. In aggiunta a ciò si registrano le consuete segnalazioni per l'assegnazione degli alloggi (6), per la determinazione del canone di locazione (2), per la cessione in proprietà di alloggi ERP (7), per la manutenzione ordinaria e straordinaria (2) ed in generale per problemi condominiali (1).

Ancora una volta non particolarmente significativi appaiono invece i dati di sintesi relativi ai profili infrastrutturali dei trasporti (2) ed agli appalti pubblici (3).

Per quanto concerne invece i soggetti pubblici interpellati con più frequenza per l'acquisizione di notizie sulle questioni sottoposte all'esame del Difensore civico, si segnala il ruolo delle Direzioni Generali della Giunta regionale, dell'ARPAT, delle ex ATER, delle Aziende sanitarie, delle Autorità di Ambito e dei Soggetti Gestori delle reti idriche. Ad esse si aggiungono le amministrazioni comunali e provinciali ancora prive di un difensore civico, l'ANAS, le Autorità di Bacino, l'ARTEA, i Consorzi di Bonifica e le Soprintendenze per i beni ambientali, architettonici ed artistici.

Nel corso del 2007 sono state portate a conclusione – per quanto concerne il settore del governo del territorio – 180 pratiche (91 tra quelle con istruttoria avviata nel 2007) così suddivise: 68 in materia di ambiente (di cui 33 aperte nel 2007); 93 in materia di urbanistica (di cui 46 aperte nel 2007) e 19 in materia di edilizia (di cui 12 aperte nel 2007)

Vediamo ora la ripartizione delle istanze in riferimento al luogo nel quale si è verificato l'evento, ossia all'ambito territoriale nel quale è insorto il problema oggetto di segnalazione. Ancora una volta il maggior numero di richieste fa riferimento al territorio della provincia di Firenze con 81 istanze di intervento (di cui la metà solo nel capoluogo); seguono i territori delle province di Grosseto (27), di Livorno (19), di Siena (17), di Lucca (15), di Pistoia (13), di Prato (9), di Pisa (8), di Arezzo (7) e infine di Massa (6).

Di seguito vengono esaminate, a titolo esemplificativo, singole questioni di specifico interesse affrontate in materia di ambiente, di urbanistica e di edilizia residenziale pubblica.

2.5.1 Urbanistica

In materia urbanistica le questioni proposte si caratterizzano sovente per il marcato tecnicismo dei quesiti inerenti l'interpretazione o l'applicazione delle norme di legge e dei regolamenti degli enti locali. Il contenzioso, di conseguenza, tende talvolta ad assumere carattere tecnico oltre che giuridico con necessità di approfondire profili che esulano dalle competenze del Difensore civico ma la cui conoscenza è necessaria per esprimere considerazioni sulla legittimità dei provvedimenti assunti.

L'esame delle istanze relative alle scelte di pianificazione territoriale impone particolare cautela in quanto spesso si tratta di valutare l'opportunità politica piuttosto che la legittimità delle determinazioni adottate dagli Enti locali per la gestione del proprio territorio. In questi casi una richiesta di chiarimento, seppure possa contribuire a spiegare con maggior dettaglio gli obiettivi strategici perseguiti dall'amministrazione con gli atti di programmazione e le ragioni delle decisioni assunte, mostra in modo evidente un limite – necessario – di incisività nell'intervento del Difensore Civico. Ed in effetti non solo non è possibile ma non sarebbe neppure legittimo che il Difensore Civico si spingesse a sindacare l'opportunità di scelte che appartengono in modo pieno alla dimensione politica dell'azione amministrativa e che quindi trovano la giusta sede di composizione nella dialettica politica interna agli organi di governo dell'ente locale.

Tale limitazione, tuttavia, non sempre è compresa da parte di coloro che si attendono dal Difensore civico un intervento "risolutivo" della questione proposta. In prevalenza, infatti, i comitati o i singoli cittadini che contestano una scelta di pianificazione si rivolgono al Difensore civico dopo aver acquisito ogni informazione utile ed aver tentato di aprire un dialogo con l'amministrazione. Essi dunque hanno piena conoscenza degli atti e delle motivazioni dei provvedimenti: non ne condividono tuttavia il contenuto nel merito evidenziandone reali, o presunte, difformità rispetto a precedenti orientamenti o dichiarazioni rese. Si tratta, come è evidente, di casi nei quali – per quanto si possa condividere il fondamento della protesta dei cittadini – la responsabilità può essere fatta valere sotto il profilo politico e non giuridico. E, in queste ipotesi, è necessaria grande moderazione in quanto la riflessione del Difensore civico, seppure semplicemente diretta ad avviare un dialogo con l'amministrazione attraverso l'esposizione dei fatti oggetto di segnalazione, rischia di subire

strumentalizzazioni e di essere utilizzata per alimentare la dialettica politica tra le forze locali di governo.

Di seguito si espongono alcune questioni che presentano un particolare interesse sotto il profilo dell'interpretazione e dell'applicazione della normativa regionale.

Un primo quesito concerne la definizione dei presupposti normativi in presenza dei quali un'istanza diretta ad ottenere il mutamento di destinazione d'uso di un immobile possa – in assenza di opere edilizie – essere significativa ai fini dell'applicazione degli oneri di urbanizzazione senza volerla considerare una conseguenza diretta ed immediata della mera presentazione di una qualsiasi domanda diretta alla modificazione dell'uso di un immobile.

Regola generale è che per gli interventi soggetti a permesso di costruire o a DIA la normativa prevede il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel caso in cui il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile determini un incremento dei carichi urbanistici. La Corte di Cassazione (Sezioni unite penali, 20 marzo 2003, n. 12878) ha precisato che il concetto di carico urbanistico definisce "...l'effetto che viene prodotto dall'insediamento primario come domanda di strutture ed opere collettive, in dipendenza del numero delle persone insediate su di un determinato territorio".

Se ne deduce che, ai fini del pagamento degli oneri di urbanizzazione, il carico urbanistico rileva solo nella misura in cui si possa ragionevolmente ritenere che il mutamento di destinazione d'uso determini un aumento effettivo dell'insediamento umano nel contesto territoriale di riferimento.

Grazie al contributo del Dipartimento generale delle politiche territoriali ed ambientali della Giunta Regionale è stato quindi possibile chiarire la corretta interpretazione della norma e stabilire che le amministrazioni locali possono assoggettare a rilascio di titolo edilizio il cambio di destinazione d'uso senza opere nella sola ipotesi in cui sia stata approvata la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni di cui all'art. 58 della L.R. 1/2005: in questo caso l'intervento dovrà considerarsi oneroso, a prescindere dalla effettiva misura dell'incidenza che la modifica d'uso riversa sul carico urbanistico della zona.

Nel caso in cui, al contrario, l'amministrazione locale non si sia dotata della disciplina delle funzioni, non solo non è dovuto alcun contributo ma non è neppure richiesto uno specifico titolo abilitativo edilizio per realizzare il cambio di destinazione d'uso senza opere.

Altro quesito di interesse generale riguarda la determinazione del decorso del termine per il pagamento degli oneri di urbanizzazione nel caso di presentazione di una denuncia di inizio attività per la realizzazione di un intervento edilizio. Nella fattispecie esaminata era stata applicata una sanzione per

ritardato pagamento senza tener conto che la definizione della pratica risultava condizionata dalla necessità di acquisire il parere della Soprintendenza sulla effettiva realizzabilità dell'intervento.

Il Difensore civico ha sostenuto – in contraddittorio con l'amministrazione locale – la necessità di bilanciare la mera interpretazione letterale della norma (art. 126 L.R.T. 1/05) con il rispetto della *ratio* della disposizione (art. 119) che pone in rapporto di contestualità il perfezionamento dell'atto abilitativo con il pagamento del contributo. Ed in effetti, sotto il profilo logico giuridico non pare dubbio che gli oneri siano dovuti solo per un intervento edilizio realizzabile in concreto e quindi solo a condizione che l'atto (sia esso un permesso di costruire o una DIA) sia divenuto perfettamente efficace e produttivo di effetti giuridicamente rilevanti.

In effetti il problema interpretativo deriva dalla constatazione che la norma – disciplinando il termine per il versamento del contributo – sembra disciplinare in modo analogo le due fattispecie senza porre specifica attenzione alle differenze sostanziali che intercorrono tra la procedura di formazione del permesso di costruire ed il procedimento attuato con semplice DIA. In particolare, nel primo caso è previsto che il contributo debba essere corrisposto al Comune all'atto del ritiro del permesso di costruire e quindi in un momento in cui è stata già acquisita certezza in ordine alla possibilità di realizzare l'intervento edilizio. Per quanto concerne invece la DIA la norma prevede che il contributo sia versato entro i venti giorni successivi alla presentazione della domanda e quindi – qualora dovesse prevalere un'interpretazione letterale – prima, ed a prescindere, dalla positiva definizione della procedura che potrebbe anche concludersi negativamente. Ragionando in questi termini è evidente il rischio che il richiedente si trovi a corrispondere all'amministrazione il contributo anche in caso di mancato perfezionamento dell'atto abilitativo con la necessità di recuperare, in un secondo momento, le somme già pagate e non dovute in caso di mancata realizzazione dell'intervento edilizio.

Nel caso di specie, per altro, un elemento di ulteriore incertezza era determinato dal fatto che per la definizione della procedura era necessario acquisire il parere della Soprintendenza e che tale adempimento – condizionante il buon esito dell'intervento in caso di esercizio del potere di annullamento dell'autorizzazione ambientale – doveva essere posto in essere dalla stessa amministrazione comunale e non dal diretto interessato, escludendo quindi la possibilità di dare applicazione a quanto previsto dall'art. 79, quarto comma, della L.R.T. 1/05.

L'amministrazione ha riconosciuto che l'autorizzazione paesaggistica costituisce un atto autonomo che condiziona l'inizio dei lavori (D.Lgs. 42/2004, art. 146, comma 9), ma ha ritenuto di

dover considerare le due procedure (pagamento oneri per DIA e autorizzazione paesaggistica) del tutto indipendenti confermando di conseguenza la necessità di procedere la versamento del contributo entro i venti giorni dalla presentazione della DIA.

In conclusione, pur riconoscendo la necessità di provvedere ad un riallineamento delle disposizioni regionali per evitare il rischio di dover dare applicazione a disposizioni tra loro contrastanti, il Difensore civico ha confermato l'importanza di assicurare applicazione al principio in base al quale il pagamento degli oneri deve comunque essere collegato all'acquisizione di un correlativo vantaggio da parte del richiedente.

2.5.2 *Ambiente*

Le problematiche di maggiore interesse in materia di ambiente sono relative all'utilizzo delle energie alternative, tema del resto di grande attualità intorno al quale si percepiscono le tensioni dovute all'incertezza sugli effetti, di medio e lungo periodo, che l'uso di queste tecnologie possono produrre sul territorio e sulla salute della popolazione.

È un campo nel quale, ancora una volta, la valutazione di questioni di carattere tecnico-giuridico si interseca con considerazioni che riguardano soprattutto la definizione delle strategie politiche inerenti la produzione di energia da fonti rinnovabili e compatibili con lo sviluppo sostenibile e con la tutela dell'ambiente.

Una prima questione che si va ad esporre riguarda la valutazione dell'impatto sul territorio della coltivazione geotermica sul territorio amiatino. Attività di sfruttamento che, pur rappresentando un importante prospettiva sotto il profilo della produzione di energia rinnovabile, ha incontrato la forte contrapposizione delle popolazioni residenti, preoccupate di ottenere garanzie concrete che lo sfruttamento della risorsa geotermica avvenga compatibilmente con le esigenze di tutela del territorio e nel rispetto degli interessi della salute delle persone che in esso vivono.

L'intervento del Difensore civico – in un contesto così profondamente condizionato da valutazioni di carattere tecnico e strategico – è stato quindi orientato alla ricerca di un confronto dialettico tra i Soggetti pubblici interessati oltre che alla verifica della predisposizione di adeguati strumenti di controllo, di monitoraggio e di valutazione.

Per comprendere la natura delle interazioni tra la falda superficiale dell'acquifero del Monte Amiata e la falda utilizzata ai fini della coltivazione geotermica si è preso le mosse dal Protocollo di intesa sottoscritto nel 2001 tra la Regione Toscana, l'Autorità di