

Bacino dell'Ombrone, del Tevere e del Fiora e dagli studi effettuati per la verifica dell'impatto ambientale dell'attività di coltivazione.

Al Difensore civico è stato chiesto di accertare la corretta applicazione della procedura di Valutazione di impatto ambientale, di acquisire informazioni sulle verifiche effettuate per il monitoraggio dei fenomeni di impoverimento ed inquinamento della risorsa idrica, di valutare il danno ambientale provocato dalla dispersione nell'atmosfera di sostanze tossiche rilasciate nel corso dell'attività di estrazione.

In primo luogo il Comitato di cittadini ha sollecitato l'applicazione della procedura di VIA non solo per tutti gli impianti attualmente esistenti ma anche per quelli per i quali è stata presentata richiesta di nuova concessione, rilevando come nessuno degli impianti o delle attività di coltivazione e di trasporto dei fluidi geotermici dalle aree di produzione a quelle di utilizzo fosse mai stato sottoposto a VIA.

La Regione Toscana, in risposta alle richieste del Difensore civico, ha fatto il punto sull'iter amministrativo di approvazione non ravvisando vizi procedurali e rinviando le proprie considerazioni conclusive ad un momento successivo all'acquisizione dei risultati attesi da uno studio appositamente commissionato per l'approfondimento degli aspetti di correlazione tra il fenomeno di impoverimento della falda acquifera e l'attività di sfruttamento dell'area geotermica.

Un secondo quesito è stato posto per verificare se il fenomeno di impoverimento dell'acquifero del monte Amiata che – secondo studi recenti avrebbe determinato una consistente perdita di portata delle sorgenti – possa essere attribuito all'attività di sfruttamento della risorsa geotermica ovvero se esista una correlazione tra l'attività di produzione dell'energia e il fenomeno di impoverimento dell'acquifero, che rappresenta un importante serbatoio di rifornimento idrico per la Toscana meridionale.

A tal proposito i risultati delle verifiche effettuate risultano condizionati dall'incompletezza dei dati acquisiti in quanto le informazioni fornite dall'Autorità di Ambito – che ha prodotto i dati relativi alla portata delle sorgenti e i risultati delle analisi chimiche delle acque – sono relative agli ultimi cinque anni ed è mancato analogo contributo da parte delle amministrazioni locali per poter effettuare un confronto con la situazione esistente negli anni immediatamente precedenti il trasferimento degli impianti al nuovo gestore dell'acquedotto. La lettura dei dati acquisiti, inoltre, ha presentato non poche difficoltà per la necessità di effettuare un confronto tra valori rilevati in periodi di tempo diversi e quindi riferiti a misurazioni realizzate con parametri e metodologie non perfettamente sovrapponibili.

ENEL, per quanto di competenza, ha chiarito che i valori di portata delle sorgenti non hanno subito sostanziali variazioni

dall'inizio delle operazioni di coltivazione geotermica rilevando tra l'altro come anche in assenza di attività estrattiva per un lungo periodo di tempo (sei anni) non si siano registrati significativi benefici per la portata della sorgente tali da poter confermare l'esistenza di una connessione diretta tra l'impoverimento della falda e lo sfruttamento della stessa ai fini geotermici.

Ulteriore problematica è stata posta in riferimento ai rischi di inquinamento della risorsa idrica causati dai microsismi provocati dall'attività estrattiva e dal rilascio delle sostanze tossiche presenti nei fluidi geotermici. In particolare è stato segnalato un anomalo aumento della concentrazione nell'acqua dei valori di arsenico e di mercurio, fino quasi al superamento dei limiti imposti — già in deroga — dalla legge. Il Comitato di cittadini ha proposto di invitare ENEL a sperimentare gli effetti di una riduzione, parziale e temporanea, dell'attività di sfruttamento al fine di accertare la reale sussistenza di una interazione diretta tra la coltivazione geotermica e i fenomeni di impoverimento e di inquinamento della falda acquifera.

Relativamente alla qualità delle acque, ENEL ha negato che si sia verificato un significativo incremento dei valori degli inquinanti — e in particolare dell'arsenico — ritenendo invece di poter spiegare la differenza di valori in riferimento ai diversi metodi di misurazione adottati oltre che all'abbassamento dei valori limite di riferimento imposti dalla normativa di riferimento.

Altro profilo di indagine ha riguardato l'inquinamento dell'aria causato dal rilascio di contaminanti chimici in conseguenza delle operazioni estrazione, con esame della proposta di predisporre accorgimenti di natura tecnica idonei a consentire la reimmissione nel sottosuolo delle sostanze di scarico dei fluidi geotermici.

Con un comunicato congiunto l'Autorità di ambito, l'Acquedotto del Fiora, l'Azienda sanitaria n. 9 e l'ARPAT hanno informato la popolazione che la disponibilità idrica delle sorgenti non ha evidenziato variazioni sostanziali e che la percentuale di arsenico rilevata nelle acque risulta compatibile con il contesto geologico di riferimento caratterizzato, in passato, da intensa attività vulcanica. È stato altresì chiarito che la deroga al limite normativo di tollerabilità di arsenico nell'acqua destinata ad uso potabile è correlata all'esecuzione di un piano di interventi per la miscelazione e per la realizzazione di specifici impianti di abbattimento, per la realizzazione del quale è attivo un tavolo periodico di confronto per monitorare in modo costante l'evoluzione dei dati qualitativi e quantitativi.

La Provincia di Grosseto ha ricordato l'importanza dell'attività di controllo dei fattori di vulnerabilità nel perseguimento dell'obiettivo strategico di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile ed ha richiamato le lacune emerse in occasione dell'esame del quadro conoscitivo ambientale ed il contenuto di

uno studio (pubblicato nel 2004) finalizzato a definire i livelli di vulnerabilità dell'acquifero del Monte Amiata.

ARPAT ha prodotto due rapporti tecnici inerenti gli interventi effettuali per far fronte alle problematiche di natura ambientale emerse in connessione alle attività di sfruttamento della falda, con una serie di dati di sintesi relativi all'analisi dell'impatto associato allo sfruttamento della risorsa. Non sono state rilevate variazioni della qualità dell'aria se non quelle connesse a condizioni meteorologiche sfavorevoli e a fenomeni olfattivi, mentre la qualità delle acque superficiali, soprattutto in prossimità degli impianti, ha registrato significative variazioni dei parametri di arsenico e boro. La concentrazione media di arsenico nel particolato, tuttavia, è risultata inferiore al valore obiettivo stabilito nella Direttiva 2004/107/CE e l'esito complessivo del monitoraggio ha portato ad attribuire all'acquifero la classe di qualità "0" ("naturale particolare"), ossia "acque con impatto antropico nullo o trascurabile, ma con particolare facies idrochimica naturale". ARPAT ha concluso rilevando l'assenza di valori anomali di concentrazione di altri metalli pesanti in un acquifero particolarmente sensibile a qualunque tipologia di contaminazione e suggerendo una maggiore implementazione dei sistemi di verifica per ottenere continuità nei dati da esaminare.

Fin qui la sintesi dell'approfondimento posto in essere dal Difensore civico. È notizia recente la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa (Accordo Generale sulla geotermia) tra Regione Toscana, Enel e amministrazioni locali interessate, per la determinazione delle linee di sviluppo della coltivazione geotermica, considerata quale principale fonte di energia rinnovabile presente in Toscana. È stata unificata al 2024 la data di scadenza delle concessioni per la coltivazione geotermica a fronte dell'impegno di ENEL di investire in modo concreto per lo sviluppo del territorio con interventi ambientali sostenibili.

In particolare l'Accordo ha previsto – al fine di scongiurare rischi per la salute della popolazione – di attivare una ricerca sul funzionamento dei campi geotermici ed in particolare di affidare un incarico all'Università di Siena per valutare i rischi di inquinamento dell'aria e dell'acqua derivanti dalla coltivazione delle risorse geotermiche.

A fronte della sottoscrizione del protocollo – non firmato dalla totalità delle amministrazioni locali interessate – non sono mancate voci discordi né è venuta meno la preoccupazione dei comitati per i rischi indotti dall'attività di coltivazione e per timore dell'impatto ambientale connesso con la realizzazione di nuovi pozzi di estrazione e con l'aumento di potenza delle centrali esistenti.

Una problematica per certi versi analoga è stata esaminata per l'attivazione di un impianto di coltivazione di anidride carbonica

gassosa e si è posto il problema di verificare l'opportunità – prima ancora che la legittimità - dello svolgimento dell'attività estrattiva in un contesto territoriale con prevalente vocazione agricola, turistica e residenziale: attività che di conseguenza è stata considerata in contrasto con le logiche di sviluppo sostenibile oltre che priva di un qualsiasi beneficio per la popolazione residente a fronte di potenziali conseguenze dannose indotte dallo sfruttamento della risorsa.

La questione ha assunto una decisa caratterizzazione sotto il profilo politico determinando contrasti non solo a livello locale ma anche tensioni interne alla dialettica tra giunta e consiglio regionale, il quale ultimo ha approvato in due occasioni (sedute del 28 marzo e dell'11 luglio) mozioni dirette ad impegnare l'esecutivo a non procedere al rilascio dell'autorizzazione. Criticità confermata del resto dall'orientamento del Consiglio Comunale che all'unanimità ed in più occasioni ha espresso il proprio diniego nei confronti delle attività di estrazione di anidride carbonica in quanto considerate non compatibili con le strategie di sviluppo pianificate.

L'intervento del Difensore civico, del quale si da conto, è stato naturalmente orientato alla mera valutazione dei profili tecnico giuridici della vicenda.

In questo senso è opportuno considerare che il parere di compatibilità ambientale del progetto di ricerca mineraria – in un primo tempo negato – era stato concesso subordinando tuttavia l'avvio dell'attività al rispetto di una serie di prescrizioni, molte delle quali, ad avviso degli esponenti, non sarebbero state in realtà rispettate dalla Società concessionaria. In particolare, era stato previsto che la procedura di VIA per l'attività di sfruttamento avrebbe dovuto basarsi sui dati risultanti dalle operazioni di ricerca. Da ciò la necessità, anche logica, di completare la ricerca prima di attivare l'ulteriore fase autorizzatoria in modo da avere a disposizione per la decisione finale elementi certi sulla effettiva capacità del serbatoio di gas oltre che sull'assenza di rischi di compromissione del geotopo tipico dell'area.

È stato quindi chiesto un chiarimento sulle ragioni per le quali la Regione ha rilasciato parere di compatibilità ambientale sull'istanza di concessione prima della conclusione della fase di ricerca e nonostante le gravi inadempienze accertate dall'amministrazione locale che, in qualità di soggetto deputato al controllo, aveva ordinato la sospensione dell'attività determinando una prolungata interruzione della ricerca che avrebbe potuto anche comportare l'adozione di un provvedimento di revoca del permesso già rilasciato.

La Regione – dopo aver preliminarmente chiarito che per i progetti di iniziativa privata l'analisi costi benefici non è obbligatoria e che dunque non è stata effettuata - ha spiegato che la società proponente ha considerato conclusa l'attività di ricerca

prima di aver effettuato la perforazione del secondo dei pozzi previsti in quanto i risultati ottenuti consentivano già di garantire l'idoneità del giacimento per le finalità d'uso previste. E' stato dunque possibile utilizzare i dati acquisiti per l'avvio dell'iter di valutazione di impatto ambientale del progetto di coltivazione, procedura che si è conclusa con una pronuncia di compatibilità ambientale con prescrizioni. La Regione ha tuttavia raccomandato alla concessionaria di eseguire anche la seconda perforazione con valore di supporto e di riserva rispetto al primo pozzo con la precisazione che qualora tale pozzo non dovesse dimostrarsi produttivo, si renderà necessario attivare una nuova procedura di valutazione d'impatto per la realizzazione di ulteriori sondaggi nel sottosuolo.

Un secondo problema affrontato ha riguardato l'accertamento dei rischi connessi all'attività di coltivazione di anidride carbonica e ciò non solo in riferimento alla compromissione del biotopo che caratterizza il sito, ma anche per assicurare la non interferenza dell'attività di coltivazione con l'acquifero utilizzato per l'approvvigionamento idrico e per escludere l'eventualità di fenomeni di depressurizzazione e quindi di un'attività sismica indotta associata a fenomeni di subsidenza con potenziale pericolo di danneggiamento degli edifici.

Sono state quindi acquisite informazioni sugli accertamenti previsti per confrontare e valutare le modificazioni intervenute nelle condizioni fisiche del sottosuolo e per acquisire garanzie circa le precauzioni adottate e per la gestione delle eventuali responsabilità per danni agli immobili.

Altro quesito è stato posto in riferimento alla valutazione della compatibilità dell'insediamento industriale con la destinazione urbanistica di un'area che, nello strumento di pianificazione locale, è classificata (anche dopo l'adozione di specifica variante) come sito a protezione integrale e a vulnerabilità elevata con possibilità di realizzare solo interventi di manutenzione conservativi degli assetti morfologici, strutturali e tipologici.

È stato chiarito che i quesiti posti trovano risposta nella raccomandazioni e prescrizioni contenute nella DGR 454/2007. In particolare per quanto concerne gli aspetti di tutela del sito la Regione ha imposto al concessionario di concertare con ARPAT, prima dell'avvio dei lavori, le modalità esecutive di dettaglio e ha prescritto che in caso di dimostrato impatto naturalistico il concessionario medesimo provveda ad attuare, in accordo con il Comune, le misure correttive necessarie.

Relativamente al problema della microsismicità è stato previsto monitoraggio post-operam ma non sembra vi siano specifiche indicazioni per le modalità di ristoro degli eventuali danni subiti dagli immobili insistenti in prossimità dei siti di estrazione.

Per quanto concerne il controllo della rumorosità in fase di esercizio, la DGR 454/2007 ha imposto per il proponente l'obbligo di verificare, in fase di progettazione esecutiva, il rispetto dei limiti di emissione, dei limiti assoluti di immissione e dei limiti differenziali; è stata inoltre prevista una specifica procedura di valutazione ed esame caso per caso per la concessione di deroghe temporanee.

Per quanto concerne la salvaguardia dell'ecosistema la Consulta regionale per le aree protette e la biodiversità ha ritenuto (seduta 18 ottobre 2007) che il sito non presenti sufficienti requisiti di rarità e particolarità da essere riconosciuto come geotopo di interesse regionale e che quindi non debba essere inserito nell'elenco regionale.

L'amministrazione comunale – per quanto concerne gli aspetti urbanistici e di pianificazione territoriale – ha ribadito il proprio orientamento contrario con l'attività di sfruttamento, considerata non di primario interesse strategico per un'area a prevalente vocazione agricola e turistica. Il Comune ha chiarito altresì di aver espresso, in sede di conferenza dei servizi, parere favorevole per il progetto di coltivazione con esclusivo riferimento al vincolo paesaggistico trattandosi di area non soggetta, sotto tale profilo, a particolare tutela.

La stessa amministrazione ha sollevato il problema della precisa determinazione dell'area di impianto dello stabilimento in quanto solo una delle alternative proposte avrebbe potuto considerarsi compatibile con le previsioni dello strumento urbanistico ed ha confermato, anche a seguito delle modifiche progettuali intervenute, il proprio orientamento negativo segnalando la non idoneità del sito prescelto – a destinazione prevalentemente residenziale – per la collocazione di un edificio industriale.

Anche ARPAT – che ha fornito un contributo istruttorio in sede di VIA per la coltivazione del giacimento di anidride carbonica – ha osservato come l'indicazione di due siti alternativi effettuata dalla società proponente non potesse considerarsi conforme alla legge dovendo lo studio di impatto ambientale fondarsi su un progetto definitivo dell'opera da eseguire.

In conclusione si ricorda che tutti i partecipanti alla conferenza dei servizi hanno infine convenuto sulla valutazione favorevole circa la compatibilità ambientale del progetto, seppure subordinatamente al rispetto di una serie di prescrizioni.

2.5.3 Edilizia residenziale pubblica

Si da conto di un quesito proposto in merito alla corretta interpretazione ed applicazione delle norme della legge regionale di

disciplina dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare il problema si è posto in conseguenza delle determinazioni assunte da un'amministrazione comunale che ha sostanzialmente modificato - a seguito di variazioni intervenute nella composizione del nucleo familiare tra il momento del bando e quello dell'effettiva assegnazione dell'alloggio - l'ordine di graduatoria determinato sulla base del punteggio acquisito con la partecipazione alla selezione.

Si ricorda che, a tal proposito, vale la regola generale in base alla quale l'assegnazione degli alloggi avviene secondo l'ordine stabilito con l'approvazione della graduatoria definitiva. A tale principio fa tuttavia eccezione il vincolo che impone all'amministrazione di tener conto della composizione del nucleo familiare al momento di procedere all'attribuzione dell'alloggio medesimo. E se per un verso appare ragionevole ritenere che in fase di assegnazione non si possa modificare l'ordine di scelta in ragione di fatti intervenuti dopo la formazione della graduatoria, per altro verso si deve tuttavia considerare che il Comune non può neppure ignorare le variazioni verificatesi nella composizione del nucleo familiare di uno o più tra gli aventi diritto.

Si tratta, evidentemente, di due interessi contrapposti che devono essere bilanciati sulla base delle indicazioni che si possono ricavare da un'interpretazione logica e sistematica della legge. Ed in questo senso è utile distinguere tra il diritto acquisito all'assegnazione dell'alloggio e la possibilità di vedersi riconosciuto un titolo di precedenza nella scelta dell'alloggio tra quelli disponibili.

L'art. 5 della L.R. 96/96 precisa cosa deve intendersi per nucleo familiare: ne fanno parte il convivente more uxorio, gli ascendenti, i discendenti ed i collaterali sino al terzo grado purché la stabile convivenza con il richiedente abbia avuto inizio due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge. Di incerta interpretazione è invece il successivo quarto comma che esclude che la citata disposizione possa trovare applicazione "ai figli conviventi coniugati ovvero alle nuove coppie formatesi prima della consegna degli alloggi, che partecipano in modo autonomo al bando". Norma il cui contenuto non è del tutto chiaro in quanto se può avere significato per consentire ai figli conviventi coniugati di non essere esclusi, in quanto parte di altro nucleo familiare, dalla partecipazione ad un bando di selezione, diviene nebulosa relativamente alla considerazione delle opportunità concesse alle coppie di nuova formazione al momento della consegna degli alloggi posto che non avrebbe senso in questo caso ipotizzare una partecipazione autonoma ad un bando la cui selezione è già scaduta.

L'art. 6 della L.R. 96/96 precisa inoltre che nella domanda di partecipazione al bando deve essere indicata - tra l'altro - la

composizione del nucleo familiare, con i dati anagrafici, di lavoro e di reddito di ciascun componente. Anche nella procedura di formazione della graduatoria (art. 10) è disposto che la Commissione decida sulle opposizioni presentate purché queste siano relative a condizioni soggettive ed oggettive possedute alla data di pubblicazione del bando e dichiarate nella domanda. Si tiene conto solo – e proprio la natura eccezionale della disposizione conferma la diversità della regola – del provvedimento esecutivo di sfratto intervenuto dopo la presentazione della domanda e comunque prima della decorrenza del termine stabilito per l'opposizione.

Pertanto, in riferimento alla procedura per l'acquisizione del diritto appare chiaro che la priorità nell'assegnazione degli alloggi debba essere garantita sulla base dell'ordine stabilito nella graduatoria definitiva e, in generale, che non si possa tener conto, per alterarne l'ordine, delle modificazioni successivamente intervenute nella composizione del nucleo familiare.

Ma questo è solo uno dei profili di esame in quanto, il primo comma dell'art. 13 precisa che l'assegnazione avviene – oltre che in base all'ordine della graduatoria definitiva – anche tenuto conto della superficie di ciascun alloggio in relazione alla consistenza, a quel momento, del nucleo familiare dell'assegnatario.

In altri termini è necessario distinguere tra la priorità acquisita nel riconoscimento di un diritto ad ottenere l'assegnazione dell'alloggio e la possibilità di scegliere con precedenza un appartamento piuttosto che un altro. La concreta assegnazione, in effetti, deve tener conto – e non potrebbe essere altrimenti – delle dimensioni dell'alloggio in riferimento alla consistenza del nucleo familiare di ciascun assegnatario al momento della consegna delle chiavi.

Per la valutazione del nucleo familiare si deve tuttavia tener presente che solo in riferimento ai soggetti indicati nella prima parte del secondo comma dell'art. 5 (coniugi, figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e affiliati con loro conviventi) si può verificare un accrescimento naturale utile ai fini dell'assegnazione di un alloggio di maggiori dimensioni.

In conclusione, la regola generale rimane quella dell'ordine di graduatoria e ad essa è possibile derogare – ai sensi dell'art. 13 – solo in mancanza di nuclei familiari adeguati agli standards abitativi definiti dalla legge: in questo caso è possibile assegnare un alloggio di dimensioni maggiori ma sempre seguendo l'ordine della graduatoria definitiva.

2.6 Controlli sostitutivi

Sono 9 le pratiche attivate nel corso dell'anno in riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi attribuiti al Difensore civico dall'art. 136 TUEELL. Come già chiarito in occasione delle ultime relazioni il dato di sintesi - ormai stabilizzato su percentuali decisamente inferiori rispetto al recente passato - risente in modo evidente dell'incertezza creatasi in conseguenza delle pronunce della Corte Costituzionale e della volontà, più o meno esplicita, del legislatore nazionale di eliminare anche l'ultimo fondamento normativo con il quale è stato attribuito il potere sostitutivo al Difensore civico regionale.

Come noto, in effetti, la Regione Toscana ha già sostanzialmente definito il proprio orientamento al riguardo cancellando in sequenza ogni disposizione sulla quale si fondava il suddetto potere. In particolare si ricorda l'abrogazione delle norme della L.R. 2/02 (in tema di finanza locale) e il trasferimento alla presidenza della giunta regionale delle residue attribuzioni in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi in materia di edilizia (per mancato rispetto dei termini di definizione delle procedure inerenti il rilascio dei permessi di costruire).

Ragionando in termini giuridici si può sinteticamente affermare che, allo stato attuale, sembra prevalere un orientamento di principio per cui il Difensore civico, non essendo un organo di governo, non può esercitare poteri sostitutivi, senza tuttavia che si sia contestualmente provveduto a revisionare la legislazione che tali poteri attribuisce. L'incertezza che ne è derivata non solo ha di fatto sottratto al Difensore civico regionale un potere sino ad ora esercitato con risultati significativi, ma soprattutto ha inibito la prosecuzione dell'attività di informazione indispensabile per favorire la conoscenza da parte dei cittadini dei mezzi di tutela a loro disposizione.

In un contesto nel quale non vi è ancora chiarezza sulla persistente legittimità dell'esercizio del potere surrogatorio - sempre condizionato dal variabile orientamento dei giudici amministrativi - è evidente che ad esso si debba far ricorso con estrema prudenza per evitare il rischio che i provvedimenti assunti vengano annullati in sede giurisdizionale, con conseguenze dannose non solo sotto il profilo amministrativo (ad esempio, per pagamento degli oneri connessi alla nomina ed all'attività del commissario) ma anche relativamente all'autorevolezza ed alla capacità conciliativa del rimedio sostitutivo utilizzato.

Appare dunque in tutta evidenza l'opportunità di un chiarimento definitivo da parte del legislatore per non lasciare i cittadini - e prima ancora il Difensore civico - nell'incertezza circa la legittimità dell'esercizio di un potere che per un verso si

configura in termini di doverosità (e non di mera discrezionalità) e per altro verso appare in contrasto con il principio di diritto sopra ricordato ed enunciato in più occasioni dalla Corte Costituzionale.

Le più recenti pronunce dei giudici amministrativi sembrano confermare – quanto meno in linea teorica – la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Difensore civico, ma non consentono di trarre conclusioni definitive poiché non entrano concretamente nel merito della verifica di conformità dell'art. 136 TUELL rispetto ai principi desumibili dalla Carta costituzionale.

Premesse queste considerazioni di carattere generale, veniamo ora ad un sintetica esposizione della casistica degli interventi effettuati nel corso dell'anno.

Due richieste sono state presentate per i permessi di costruire, una per assicurare l'esecuzione di una sentenza del TAR, una per ottenere il pagamento di una retribuzione da parte di un ente locale e, ancora una volta, una per garantire la consegna delle infrastrutture idriche alla società di gestione.

Relativamente a quest'ultimo problema si rileva come la questione presenti numerose analogie con altre già trattate in precedenza considerato che l'istanza di nomina del commissario ad acta era diretta ad assicurare al gestore unico – conformemente a quanto previsto dalla convenzione di affidamento sottoscritta dalle amministrazioni comprese nell'Ambito – la possibilità di erogare il servizio acquisendo la disponibilità degli impianti e delle infrastrutture idriche a ciò funzionali.

Ancora una volta è stata richiamata – a giustificazione della mancata consegna degli impianti – la norma (art. 148, comma 5, D.Lgs. 152/2006) che consente la sottoscrizione di una convenzione tra il Comune e l'Autorità di Ambito per il mantenimento della gestione in economia del servizio. Tale disposizione, fatta salva la partecipazione obbligatoria all'AATO di tutti gli enti locali, consente l'adesione facoltativa alla gestione unica del servizio idrico integrato ai Comuni a condizione che abbiano una popolazione inferiore a 1000 abitanti, che siano inclusi nel territorio delle comunità montane e che la gestione del servizio idrico sia operata direttamente dalla amministrazione comunale ovvero tramite una società a capitale interamente pubblico e controllata dallo stesso comune.

In tali ipotesi è previsto che l'Autorità di ambito eserciti funzioni di regolazione e controllo e che, previo accordo di programma, venga stipulato apposito contratto di servizio per la definizione dei criteri e delle modalità per la partecipazione del Comune ad iniziative promosse dall'AATO.

Merita rilevare come in ben quattro occasioni le richieste di nomina del commissario ad acta abbiano avuto ad oggetto la

sostituzione nelle procedure di nomina dei difensori civici degli enti locali. Conseguenza piuttosto evidente dell'applicazione dei principi individuati nella sentenza del Consiglio di Stato del 2 ottobre 2006 (V sezione, n. 5706) con la quale, tra l'altro, è stato chiarito che la facoltà di nomina del Difensore civico prevista dal TUEELL diviene un vero e proprio obbligo nel caso in cui l'Ente locale, nell'esercizio della propria autonomia di determinazione, abbia espressamente previsto nello Statuto l'istituzione del Difensore civico. In altri termini, è con lo strumento statutario che comuni e province esercitano la propria facoltà, rimanendo successivamente vincolati quanto meno in ordine alla necessità di attivazione del Difensore civico, pur se manca in ogni caso la previsione di un termine certo entro il quale provvedere.

Di conseguenza, a fronte di una richiesta di intervento sostitutivo è preliminarmente necessario accertare la sussistenza dei presupposti normativi idonei a configurare un'ipotesi di comportamento omissivo rispetto ad un atto obbligatorio per legge. Omissione che, per quanto chiarito, è ravvisabile solo nel caso in cui l'Ente locale abbia espressamente previsto – e non in termini di mera eventualità – l'istituzione del Difensore civico all'interno del proprio Statuto.

Un secondo profilo di problematicità si pone inoltre in riferimento all'opportunità "politica" di intervenire nel percorso decisionale dell'ente locale per decidere sull'individuazione del soggetto cui affidare le funzioni di Difensore civico, scelta che dovrebbe al contrario rappresentare espressione esclusiva della volontà dell'assemblea dell'ente locale proprio in considerazione del vincolo fiduciario che deve instaurarsi tra l'amministrazione ed il Difensore civico.

Vediamo dunque in cosa consiste la sostituzione per interventi diretti alla nomina del difensore civico. A tal proposito è opportuno tener presente che non esiste – in mancanza di una normativa quadro sull'istituto – una regola generale di disciplina della procedura di nomina e che di conseguenza ciascun ente sceglie autonomamente le modalità che ritiene più opportune. Nella generalità dei casi, l'iter prevede una preselezione di nominativi – e quindi un bando di concorso – da sottoporre all'attenzione del Consiglio per la successiva individuazione del candidato ritenuto più idoneo.

Si sovrappongono dunque due fasi di diversa natura e finalità: la prima consente all'ente di raccogliere le candidature dei soggetti potenzialmente interessati e di selezionarle sulla base di una serie di parametri preventivamente individuati con il bando di concorso (che stabilisce caratteristiche, ordine di priorità dei titoli, incompatibilità ecc...); la seconda attribuisce all'organo assembleare la titolarità della scelta finale sulla base di una

preselezione – più o meno articolata – tra i soggetti in possesso dei requisiti.

La prima fase ha carattere eminentemente amministrativo e quindi ad essa è possibile applicare le regole generali sul giusto procedimento. La seconda fase, al contrario, risulta fortemente caratterizzata sotto il profilo politico in quanto rimette alla libera determinazione del Consiglio la decisione sulla persona da nominare, seppure scelta all'interno della lista dei soggetti che hanno espresso la propria disponibilità al riguardo.

Risulta allora evidente come l'intervento sostitutivo dell'Ufficio regionale debba articolarsi diversamente a seconda della tipologia di adempimento che viene omesso. In particolare, la richiesta di nomina del commissario ad acta può riguardare l'attivazione dell'iter procedimentale (ad esempio nel caso in cui il Comune, pur in presenza di una esplicita previsione statutaria, non abbia mai avviato una procedura di selezione) oppure essere diretta a garantire che una procedura già avviata sia portata a conclusione (ipotesi che ricorre quando la selezione è stata effettuata ma l'assemblea non ha deliberato la nomina).

Nel primo caso l'intervento sostitutivo è finalizzato alla predisposizione dei bandi di gara, alla determinazione dei criteri di selezione, all'esame delle candidature presentate ovvero, in generale, al compimento di tutte le fasi di carattere puramente amministrativo.

Nel secondo caso – certamente più delicato – l'eventuale nomina del commissario ad acta potrà arrivare ad assicurare l'iscrizione della votazione all'ordine del giorno dell'assemblea ma non certo, si ritiene, la nomina diretta in luogo e per conto del Consiglio dell'ente locale. Tale ultima fase è importante che rimanga comunque nella discrezionalità dell'assemblea elettiva anche se in tal modo è evidente il rischio che non si trovi un accordo sull'individuazione del candidato più idoneo.

Si ritiene che, in tale eventualità, per garantire il buon esito della procedura di nomina potrebbe essere più opportuno affidare l'esercizio di eventuali poteri sostitutivi all'organo di vertice dell'amministrazione e quindi al sindaco o al presidente della provincia che potrebbero intervenire con una determinazione personale in caso di reiterata ed accertata incapacità deliberativa da parte dell'assemblea.

2.7 Servizi pubblici

2.7.1 Considerazioni comuni ai servizi pubblici

Ancora in evidenza i disagi degli utenti nel rapportarsi con i Gestori di servizi pubblici. In primo piano, nell'azione del Difensore civico, la volontà di assicurare ai cittadini risposte positive e in tempi brevi.

Al di là comunque del risultato ottenuto, che quasi sempre è di accoglimento della richiesta formulata, ciò che appare inaccettabile è che ancora occorra talvolta molto tempo per ottenere una risposta, spesso a fronte di ripetuti solleciti.

Su questo fronte l'Ufficio ha preannunciato un'opera di monitoraggio volta a quantificare i tempi di risposta di ogni Gestore a fronte delle segnalazioni inviate.

Si è aggravata la difficoltà degli utenti di individuare una persona fisica con cui potersi rapportare nella eventualità di disservizi che riguardano la propria utenza.

Manca in pratica un responsabile del procedimento.

In tale ottica il Difensore civico ha individuato all'interno di ogni struttura una persona cui far capo per reclami e richieste di informazioni.

Purtroppo call center e numeri verdi sono spesso scarsamente attendibili ed anche fax e raccomandate a/r spesso non hanno seguito.

In tale ottica è utile ribadire come l'intervento del difensore civico riguardante un singolo reclamo vada in effetti ben oltre la risoluzione di esso, estendendo i propri effetti utili sulla collettività e non solo su chi ne ha tratto beneficio sollecitandone l'intervento.

Deve essere comunque chiarito che i giudizi del Difensore Civico riguardano esclusivamente i difetti e le inadeguatezze rilevate, in particolare nei rapporti con gli utenti, e non la qualità dei servizi in quanto tali nel loro complesso, qualità che è generalmente buona.

In materia di Servizi pubblici è in corso l'iter della proposta di legge "Norme in materia di servizi pubblici a rilevanza economica" che, approvata dalla Giunta, dovrebbe giungere, a breve, all'esame del Consiglio regionale.

Su questa pdl è stato attivato un tavolo di concertazione con le forze sociali ed istituzionali che ha determinato la stesura di un Patto per lo Sviluppo e la qualificazione dei servizi pubblici locali.

A questo tavolo di concertazione l'Ufficio ha partecipato in maniera indiretta mediante l'invio di una serie di osservazioni integrative concernenti in particolare:

- La specificazione degli strumenti contrattuali e la loro scala gerarchica, tenuto conto che dall'esperienza diretta avuta con gli utenti si rileva che spesso non hanno alcuna consapevolezza del rapporto formale e giuridico che li lega con i gestori e che spesso può risultare controverso il rapporto gerarchico esistente tra la Carta del servizio e il contratto di servizio (contratto di servizio: rapporto tra il Gestore e l'Ente; contratto di fornitura: rapporto tra l'Ente e l'utente);
- La definizione della Carta del servizio quale strumento fondamentale di qualificazione ed ottimizzazione del rendimento della gestione e della valorizzazione dei servizi pubblici, al fine di sottolineare la sua centralità, necessità e prevalenza rispetto agli altri documenti contrattuali nonché una serie di indicazioni minime in materia di inoltro dei reclami da parte degli utenti, soprattutto la previsione di forme di indennizzo in caso di mancata risposta nei termini, e di pubblicità e diffusione.
- La previsione del Garante dei servizi pubblici nella persona del Difensore civico regionale con la funzione di verificare disfunzioni, irregolarità, o qualsiasi comportamento tenuto dai soggetti gestori dei servizi che tende ad incrinare il rapporto istauratosi più in generale con il Patto per la qualificazione e lo sviluppo dei servizi. La figura del Garante si inserisce tra gli istituti di tutela dell'utenza e si raccorda anche con l'Osservatorio e con le singole commissioni conciliative che verranno istituite, ma rappresenta la figura centrale di riferimento della tutela dell'utente

2.7.2 *Telefonia*

Nel 2007 sono state aperte 125 pratiche in questo settore. I reclami pervenuti riguardano la telefonia fissa, in particolare i ritardi nella riparazione e nell'attivazione o cessazione della linea telefonica, con tempi di attesa che in alcuni casi sono stati di molti mesi.

Sono molto aumentate nel loro complesso le pratiche aperte e considerevole è stato il numero di segnalazioni giunte all'ufficio e non formalizzate in istanze.

Molti utenti sono infatti stati indirizzati direttamente al Co.Re.Com. senza previamente espletare l'opera di mediazione del Difensore civico.

Ciò è avvenuto in tutti quei casi che vedono coinvolti più Gestori o che presentano caratteristiche di conflittualità tali da scoraggiare una mediazione, che comunque richiede dei tempi che rischiano di dilatare ancor di più le attese e deludere l'aspettativa degli utenti ad una rapida definizione del disservizio lamentato. Tra

i disservizi segnalati con più frequenza quelli relativi al malfunzionamento della linea adsl, gli erronei addebiti per servizi cessati o non richiesti, le mancate attivazioni di servizi invece richiesti con però l'addebito dei relativi costi in bolletta, la mancata attivazione di Alice flat e in suo luogo Alice free, il passaggio da un Gestore all'altro in difetto di volontà espressa in tal senso.

All'Autorità Garante per le comunicazioni è stato segnalato il caso di un utente toscano che ha lamentato di avere ricevuto numerose telefonate da un gestore, tese a ottenere il consenso al passaggio da un gestore all'altro appunto. Nonostante i ripetuti e insistiti solleciti (circostanza per la quale è stata lasciata alla valutazione dell'Autorità se ritenga opportuno investire del problema il Garante per la privacy sotto questo profilo), tale consenso non è mai stato accordato, e per poter tornare al gestore iniziale l'utente ha dovuto pagare i costi di riallaccio di circa 200 euro. Ciò pur non avendo in alcun modo dato impulso alla suddetta variazione.

Tuttavia il problema si era riproposto, avendo il gestore iniziale comunicato all'utente di avere disposto il passaggio ad altro ed ulteriormente diverso gestore, senza però che neppure stavolta vi fosse richiesta alcuna al riguardo. E' stato chiesto perciò di accertare in base a cosa i predetti servizi siano stati attivati, nonostante difettesse una richiesta in tal senso del cliente.

E' stato chiesto al riguardo di conoscere se e quali iniziative siano state intraprese per impedire questi fenomeni, continuando a pervenire a quest'ufficio segnalazioni riguardanti addebiti relativi a servizi telefonici attivati in assenza di qualsiasi formalità.

Essendo questa segnalazione analoga a molte altre di recente pervenute, è stato chiesto di essere informati circa il fenomeno in atto, necessitando a ns. avviso interventi idonei ad inibire l'attivazione di servizi non richiesti in difetto di una espressa sottoscrizione da parte dei clienti, con la opportuna previsione di penalità per quelle Aziende il cui operato si riveli scorretto.

Al cittadino è stato suggerito di valutare l'opportunità di avviare una procedura per l'esperimento di un tentativo di conciliazione attraverso cui chiedere il rimborso di quanto indebitamente versato ed un eventuale risarcimento del danno.

Alcuni cittadini si sono qui rivolti lamentando come, benché avessero sporto denuncia al Commissariato di P.S. o alla Polizia Postale, denuncia poi trasmessa in copia al Gestore con lettera raccomandata unitamente al parziale pagamento delle fatture contestate, fosse loro pervenuta dal Gestore comunicazione con la quale veniva confermata la regolarità degli addebiti, anche di quelli denunciati, con la richiesta di saldare proprio quegli importi pena il distacco della linea.

Sono pervenute segnalazioni da parte di utenti circa la richiesta di società di recupero crediti per il pagamento integrale delle fatture.

Si segnala infine come sia continuata la validissima collaborazione di una dipendente Telecom cui è stato possibile segnalare utilmente i reclami qui pervenuti e che ha risolto i problemi riguardanti guasti alla linea o rettifiche nelle fatturazioni.

2.7.3 *Acqua*

Nel 2007 sono state aperte in questo settore 103 pratiche.

Permane la incompletezza e la scarsa comprensibilità delle bollette, che non permette di verificare adeguatamente la correttezza di quanto addebitato ed eventualmente di contestarlo.

Ad es. le fatture giunte all'attenzione dell'ufficio non recavano la data di rilevazione della lettura precedente. In mancanza di essa, il dato relativo ai mc. consumati è praticamente privo di significato.

Stessa cosa dicasi per la dicitura lettura attuale, priva di un riferimento temporale.

Solo telefonicamente gli utenti in casi del genere riescono a sapere quale sia la data precedente e quella attuale che si riferisce ai valori in fattura.

Talvolta mancano indicazioni relative al tipo di lettura, se effettiva, presunta o da utente.

In una circostanza, cinque mesi sarebbero intercorsi tra una lettura e l'altra, anche se sulla fattura si leggeva che il periodo di fatturazione è trimestrale.

Questo ha comportato per gli utenti la svantaggiosa applicazione di fasce tariffarie più onerose, dato che i consumi di 5 mesi si concentravano su soli 3 mesi, col risultato di bollette più che raddoppiate secondo il criterio dei consumi pro-die.

L'ufficio è intervenuto chiedendo che le fatture di futura emissione fossero coerenti con un intervallo temporale di un trimestre e con la sospensione delle fatture contestate, provvedendo alla contestuale determinazione del conguaglio.

E' stato quindi rinnovato l'invito ad inserire nelle fatture i dati necessari a consentire i dovuti riscontri agli utenti, secondo quanto già in passato suggerito dalla Autorità di Ambito su sollecitazione del Difensore civico.

In alcuni casi il Gestore ha proceduto alla sospensione della fornitura all'intero condominio a causa della morosità di un singolo condomino, in forza di un principio di solidarietà che però stride col fatto che ciascuna utenza abbia integralmente pagato il consumo addebitatogli in base alla lettura effettuata sul proprio contatore individuale.