ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **10**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
(**Anno 2012**)

(Articolo 16, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127)

Presentata dal difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 9 luglio 2013

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

PREMESSA

1.1 AFFARI FINANZIARI

1.1.1 Non tutti i tipi di passi carrabili sono soggetti al pagamento della COSAP

1.1.2 Illegittima la richiesta del pagamento dell'ICI/IMU sugli immobili inagibili

1.1.3 Si è tenuti al pagamento dell'IMU sulla seconda casa anche se la prima casa è stata dichiarata inagibile

1.2 AGRICOLTURA – INDUSTRIA - COMMERCIO - ENERGIA

1.2.1 Il Difensore Civico riesce ad ottenere lo sgravio del Diritto annuale per una società in accomandita semplice

1.2.2 Contestazione contribuenza consortile

1.2.3 Legittimazione terre civiche

1.3 SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE

1.3.1 Tutti i cittadini hanno lo stesso diritto di essere visitati e curati nelle strutture pubbliche

1.3.2 Spetta al paziente la scelta della struttura sanitaria nella quale essere trasferito

1.3.3 Ripristinati i rimborsi in favore dei malati oncologici.

1.3.4 Il Difensore Civico interviene per l'immediata riapertura del Centro Antidolore

1.4 FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

1.4.1 Forse per l'INPS sono pochi 10 anni per accreditare i contributi per la gestione separata!

1.4.2 La comunicazione con ritardo del possesso di un requisito non legittima la sospensione del trattamento pensionistico in favore dell'istante.

1.4.3 Se non diversamente stabilito da un provvedimento espresso l'orario di servizio deve essere uguale per tutti

1.4.4 In capo al candidato idoneo non vincitore, sussiste un interesse legittimo e non un diritto soggettivo all'assunzione

1.5 DIRITTO ALLO STUDIO

1.5.1 Il Difensore Civico torna ad occuparsi dell'assegnazione delle ore di sostegno negli istituti scolastici

1.6 ECOLOGIA E AMBIENTE

1.6.1 Nei Parchi sono vietate le attività e le opere che compromettano la salvaguardia del paesaggio, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette

1.6.2 L'individuazione della competenza in materia di risarcimento danni causati da animali selvatici

1.7 LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA

1.7.1 Interviene il Difensore Civico ottenendo l'allaccio alla rete pubblica fognaria di un'abitazione di nuova costruzione

1.7.2 Gli enti locali devono adeguarsi alla normativa in materia di abbattimento delle barriere architettoniche

1.7.3 Mancato rispetto delle norme in materia di abbattimento delle barriere architettoniche anche in una Scuola dell'obbligo

1.8 IL CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

1.9 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

1.9.1 Legittimo l'accesso agli atti istruttori di un procedimento amministrativo

1.9.2 L'accesso alle informazioni ambientali deve sempre essere consentito

1.9.3 Al titolare di un fondo è riconosciuto un interesse giuridicamente rilevante a conoscere i documenti relativi alla realizzazione di opere sul terreno confinante

1.9.4 Divieto di reiterazione istanza di riesame

1.9.5 L'istanza di accesso non deve tradursi in un controllo generalizzato sull'azione amministrativa

1.9.6 Non sono legittime le istanze di accesso genericamente motivate

1.9.7 *Costi esagerati per la riproduzione di documenti amministrativi in materia di accesso agli atti: interviene il Difensore Civico*
1.9.8 *Controllo di legittimità su delibera di Giunta Municipale e diniego accesso agli atti per documenti necessari all'espletamento del mandato istituzionale*
1.9.9 *E' legittimo l'accesso agli atti da parte di un Circolo politico in quanto espressione diretta di un movimento politico nazionale e locale che si identifica pienamente tra i soggetti privati portatori di interessi diffusi*
1.10 VARIE – AFFARI GENERALI – RAPPORTI ISTITUZIONALI
1.10.1 *L'affidamento in house di un servizio può essere disposto solo in presenza dei requisiti previsti dal legislatore*
1.10.2 *Ritardo nella pubblicazione di atti comunali*

APPENDICE

LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

CONTATTI

PREMESSA

Signor Presidente,

Signori Consiglieri,

ritengo doveroso, prima di offrire alcuni fondamentali elementi di lettura della relazione sull'attività della difesa civica regionale relativa all'anno 2012, evidenziare come la cesura biennale del mio impegno istituzionale – imputabile ad un noto incidente "burocratico" - ha senza dubbio inciso negativamente su una impostazione metodologica ampiamente collaudata derivante da anni di esperienze e di studi.

Ritengo altresì, simmetricamente, che il rimpianto per una stagione istituzionale bruscamente ed ingiustamente interrotta costituisca una emozione nostalgica di retroguardia umanamente comprensibile, ma tutto sommato inutile, soprattutto ove si consideri che l'anno di riferimento può essere di certo definito l'anno dei diritti violati, specie in una regione il cui capoluogo stenta a trovare un percorso di resurrezione dopo il devastante sisma che l'ha destrutturata fisicamente e moralmente.

Ebbene, a fronte dei diritti violati, la difesa civica regionale, la cui ragion d'essere è costituita, appunto, dalla tutela non giurisdizionale di quei diritti, ha tentato di reagire, a volte riuscendovi, con iniziative

puntuali e pressanti molto spesso non conosciute ed in alcuni casi misconosciute.

Per passare dal generico al concreto va evidenziato che il primo diritto violato è stato quello alla salute, laddove una statuizione di matrice statale ha fatto sì che il malgoverno delle pubbliche risorse da parte di alcune amministrazioni regionali, ricadesse sui malati delle regioni medesime, come se questi ultimi fossero responsabili delle incapacità gestionali altrui. Un principio di inciviltà giuridica, questo, che ha visto ridurre le provvidenze e i sussidi anche ai malati oncologici e ai dializzati, senza distinzione di gravità delle patologie.

Il Difensore Civico ha raccolto la disperazione che i malati e le famiglie hanno espresso con le loro missive e le loro telefonate anche sollecitando l'emanazione di leggi regionali mirate: e la sua sollecitazione è stata infatti raccolta dall'intero Consiglio Regionale, che ha provveduto a legiferare in materia (purtroppo la relativa legge è stata osservata dal Governo).

In ogni caso l'intervento strutturale di maggior rilievo introdotto dal Difensore Civico Regionale, nel contesto della sanità pubblica, va individuato nella costituzione e nel concreto insediamento di tutte le Commissioni Miste Conciliative presso le ASL della Regione, organismi preposti alla rilevazione delle disfunzioni della strutture sanitarie e dei comportamenti incongrui degli operatori, sia su denuncia degli utenti

che d'ufficio. L'attività di tali Commissioni è assolutamente proficua, anche se molto spesso incontra il fastidio e il silenzio ostruzionistico degli interlocutori istituzionali.

Altro fondamentale diritto del cittadino abruzzese palesemente violato, è quello alla giustizia. Non è senza ragione che si cita il cittadino abruzzese...se è infatti vero che tutti gli italiani subiscono gli effetti di una recente sciagurata normazione, formalmente finalizzata alla deflazione del carico giudiziario, ma sostanzialmente mirata a rendere inaccessibile agli utenti il servizio giustizia attraverso lo smisurato aumento dei costi e l'introduzione di sezioni-filtro che impediscono il riesame equilibrato delle sentenze, la regione Abruzzo ha dovuto assistere impotente alla decisione della soppressione dei tribunali sub-provinciali in nome di una fantomatica razionalizzazione organizzativa degli uffici giudiziari e di una pretestuosa ed inesistente compressione delle risorse.

La difesa civica abruzzese è intervenuta pesantemente nella vicenda per sollecitare tutti gli organismi istituzionali a mettere in campo le opportune iniziative mirate a tutelare realtà giudiziarie efficienti e di nobili tradizioni, ingiustamente destinate a scomparire per la clamorosa insipienza di un legislatore scriteriato. Con la speranza che l'impegno congiunto degli enti, delle comunità e degli amministratori

maggiormente sensibili e responsabili possano rendere reversibile un provvedimento che, allo stato, sembrerebbe essere definitivo.

Sotto altro aspetto il difensore civico regionale ha affrontato con successo l'annoso problema relativo alla precarietà e all'insufficienza dell'insegnamento di sostegno laddove, ricollegandosi ad iniziative già assunte nel 2007, ha ottenuto il riconoscimento, per gli alunni disabili, delle ore si sostegno necessarie a colmare i deficit connessi all'apprendimento, in ossequio al principio che il diritto del disabile all'istruzione ha rilievo costituzionale ed internazionale, a nulla valendo la ricorrente giustificazione di carenza di risorse finanziarie.

Il 2012 ha segnato, per la difesa civica regionale, un salto di qualità sia per l'implementazione delle interlocuzioni, sia per la varietà dei casi trattati.

Nella sua attività di mediazione tra amministrazione e società civile, il Difensore Civico, *human rights defender,* ha visto aumentare in modo esponenziale le richieste di tutela dei diritti da parte dei cittadini ed ha cercato di fornire puntuali riscontri, attraverso l'esercizio dell'ascolto ed il filtro delle pretese meritevoli di essere valutate ed eventualmente accolte.

Quanto all'atteggiamento delle amministrazioni, appare onesto rilevare, al netto dei luoghi comuni, che l'opacizzazione della tensione morale che dovrebbe informare la sfera del "pubblico", ha molto spesso

ostacolato una interlocuzione collaborativa, specie nell'ambito del pianeta sanità, che tende sempre di più ad autoreferenziarsi come zona franca.

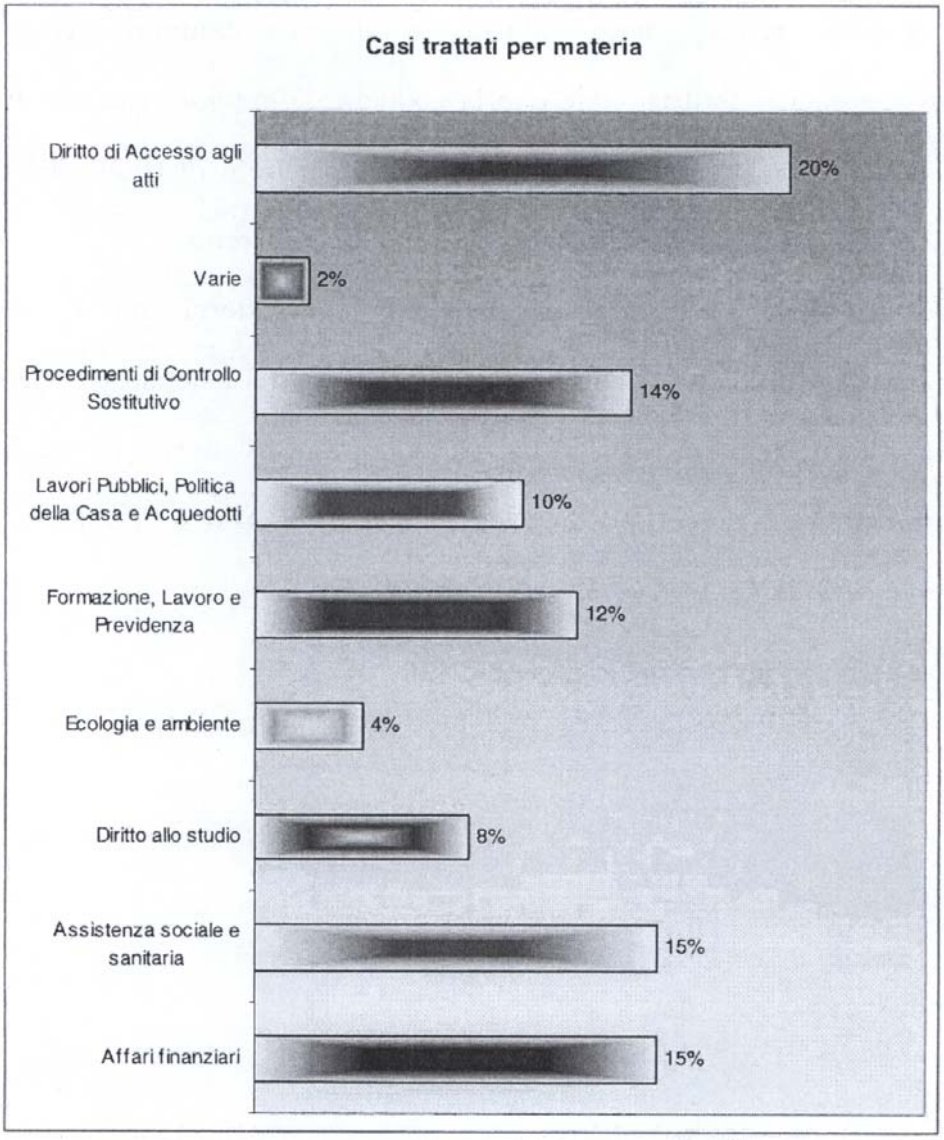
La specifica competenza del Difensore Civico, mutuata da leggi di matrice statale, in tema di riesame del diniego di accesso agli atti, si è espressa, nel corso dell'anno 2012, attraverso decisioni affatto originali e di notevole impatto per il cui contenuto si rinvia alla specifica trattazione della presente relazione. Non è senza rilievo che, sulla materia, il Difensore Civico d'Abruzzo abbia presieduto un importante seminario di studi giuridici, presso la Provincia di Chieti, sul tema de *"L'aggiudicazione degli appalti pubblici e le fasi di ostensione documentale"*.

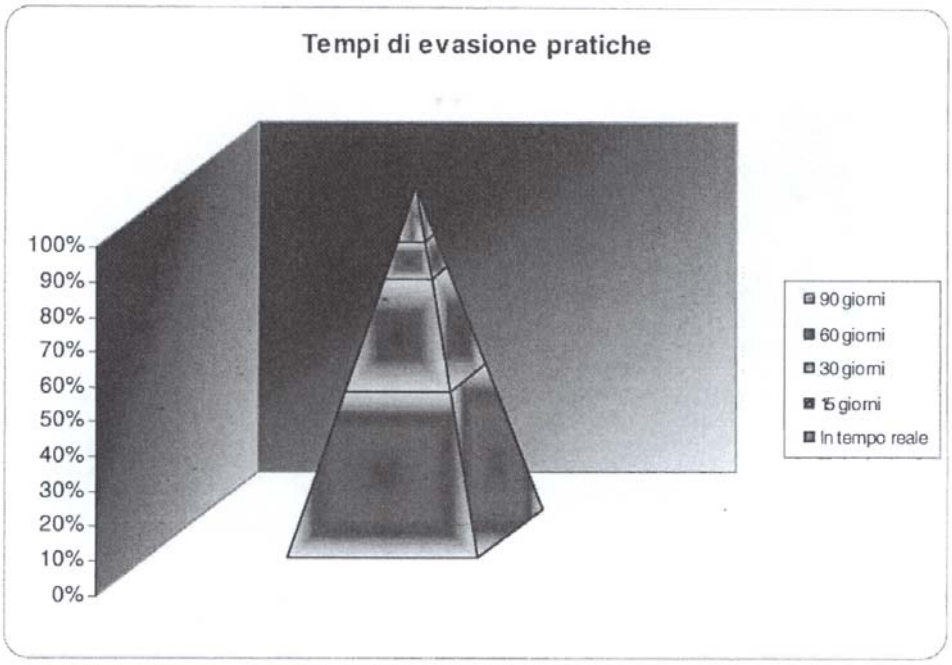
Da ultimo va evidenziato come il potere di controllo sostitutivo attribuito al Difensore Civico Regionale dall'art. 136 del TUEL, per omissione o ritardo degli enti locali nel compimento di atti obbligatori per legge, non ha avuto modo di estrinsecarsi nell'anno di riferimento: ed è questa una evenienza estremamente positiva ove si consideri che l'Ufficio del Difensore è riuscito a sollecitare convenientemente tutti gli enti locali interessati alla predisposizione e all'approvazione dei conti consuntivi, al punto di evitare inopportuni e costosi commissariamenti, come è avvenuto nel precedente biennio.

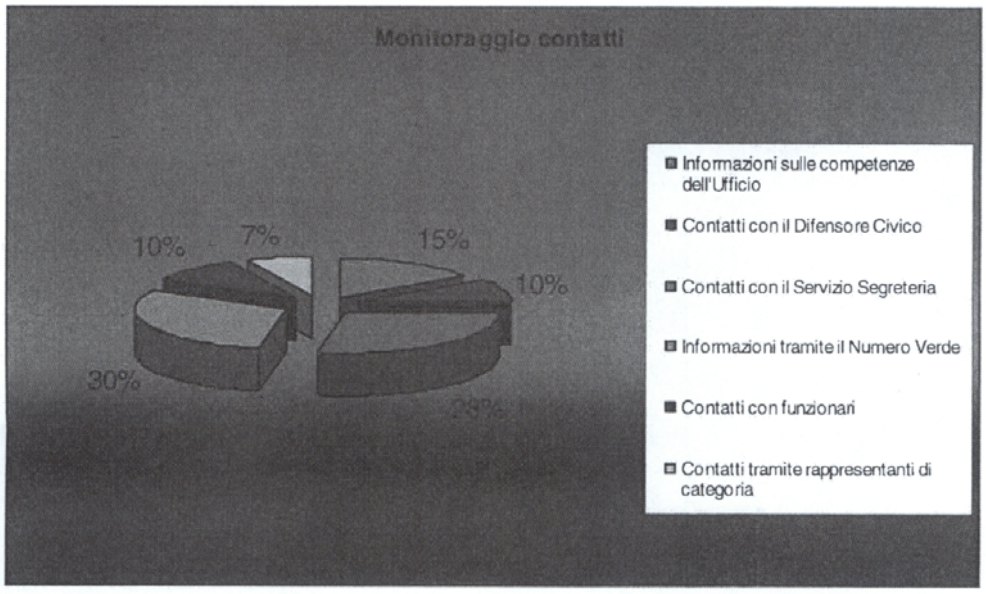
Il positivo bilancio dell'attività della difesa civica regionale nell'anno 2012 non rende meno difficoltoso il suo cammino verso un posizionamento istituzionale che la collochi definitivamente, nel nostro sistema, come presidio ineludibile di promozione e di tutela dei diritti fondamentali, a dispetto di intralci ed insidie ricorrenti.

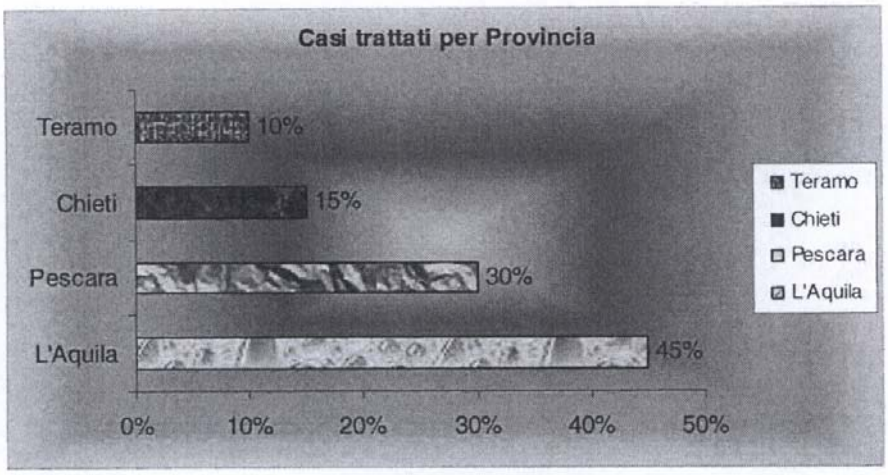
La presente prefazione non può non concludersi con un sincero ringraziamento a tutti i componenti dell'Ufficio del Difensore Civico, che con la loro operosità e la loro professionalità, ai diversi livelli, hanno contribuito alla crescita di una istituzione endo-ordinamentale vicina ai problemi della gente.

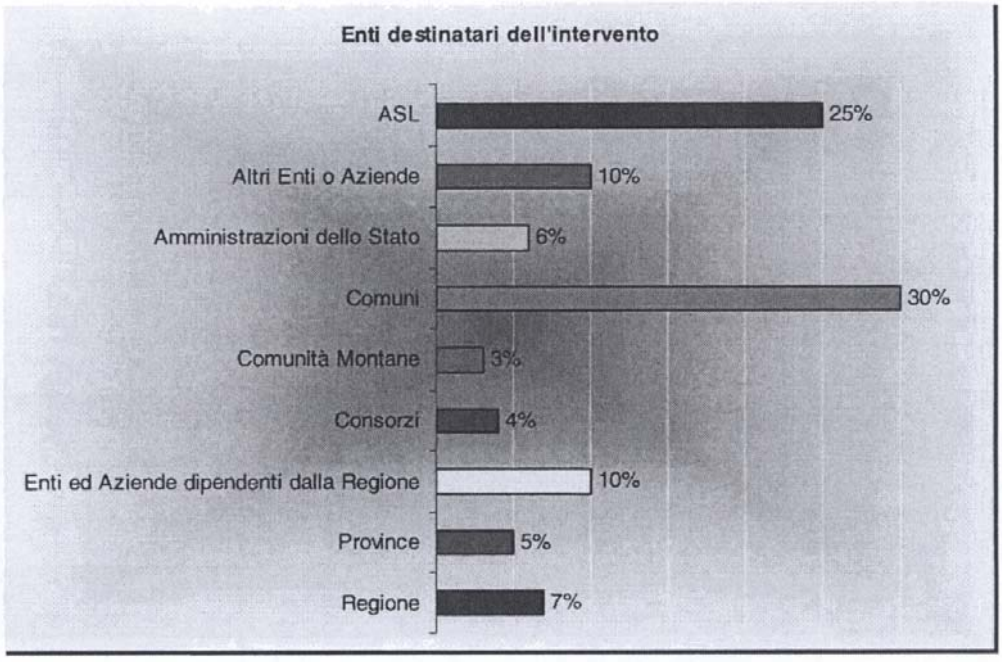
Avv. Nicola Antonio Sisti


Casi trattati per materia
Diritto di Accesso agli atti
20%
Varie
2%
Procedimenti di Controllo Sostitutivo
14%
Lavori Pubblici, Politica della Casa e Acquedotti
10%
Formazione, Lavoro e Previdenza
12%
Ecologia e ambiente
4%
Diritto allo studio
8%
Assistenza sociale e sanitaria
15%
Affari finanziari
15%


Tempi di evasione pratiche
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
90 giorni
60 giorni
30 giorni
15 giorni
In tempo reale


Monitoraggio contatti
10%
7%
15%
10%
30%
28%
Informazioni sulle competenze dell'Ufficio
Contatti con il Difensore Civico
Contatti con il Servizio Segreteria
Informazioni tramite il Numero Verde
Contatti con funzionari
Contatti tramite rappresentanti di categoria


Casi trattati per Provincia
Teramo
Chieti
Pescara
L'Aquila
10%
15%
30%
45%
0%
10%
20%
30%
40%
50%
Teramo
Chieti
Pescara
L'Aquila


Enti destinatari dell'intervento
ASL
Altri Enti o Aziende
Amministrazioni dello Stato
Comuni
Comunità Montane
Consorzi
Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione
Province
Regione
25%
10%
6%
30%
3%
4%
10%
5%
7%

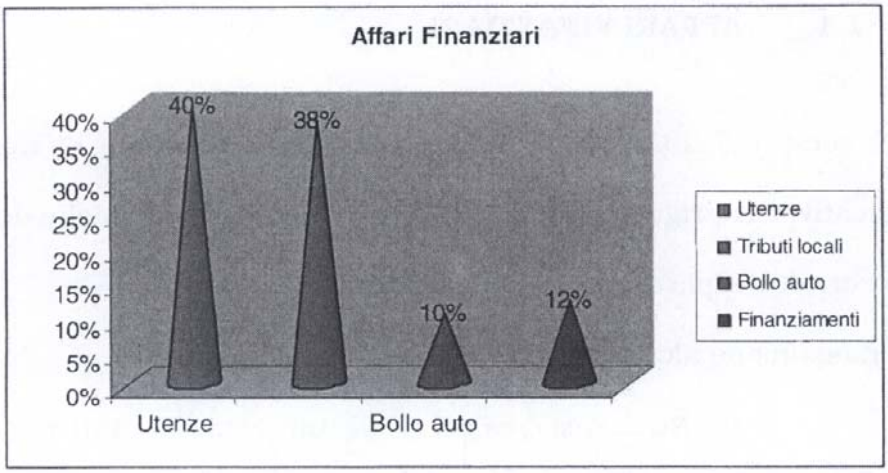
1.1 AFFARI FINANZIARI

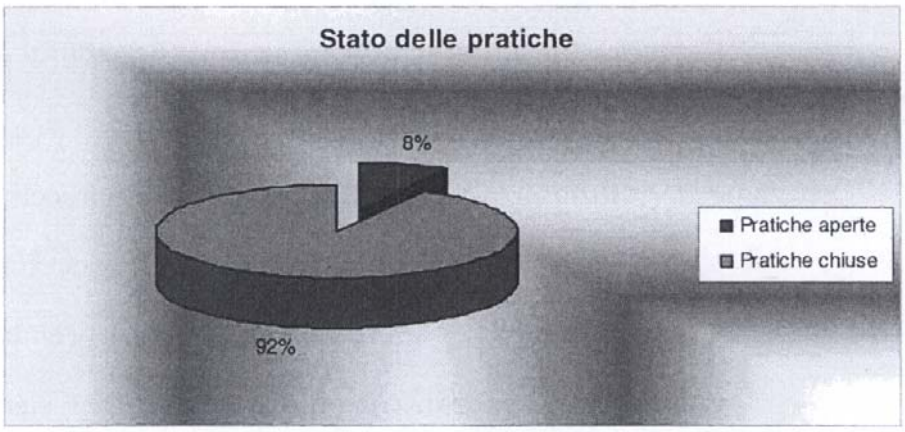
Nel corso del 2012, il Difensore Civico si è occupato di numerosi significativi casi, riguardanti l'ICI o la nuova IMU, e le difficoltà derivanti dalla corretta applicazione delle suddette imposte.

Si riassumono alcuni dei risultati significativi ottenuti:

- Numerosi residenti di un comune abruzzese, che pagavano la COSAP per tipologie di passi carrabili per i quali la stessa non era dovuta, hanno potuto evitare ricorsi, in quanto l'Amministrazione comunale ha regolamentato correttamente la materia;
- In relazione all'ICI /IMU, l'Ufficio ha proceduto ad annullare numerosi avvisi di accertamento illegittimamente adottati, in quanto relativi ad immobili dichiarati inagibili a seguito del sisma del 2009. Anche in questo caso, l'intervento ha consentito un notevole risparmio economico per i cittadini del cratere.

Di seguito alcuni dei casi trattati in questa materia, esposti nel dettaglio.





1.1.1 Non tutti i tipi di passi carrabili sono soggetti al pagamento della COSAP

Numerosi cittadini hanno presentato istanze per richiedere al Difensore Civico di intervenire presso un'Amministrazione comunale, affinché la stessa operasse la regolamentazione dei passi carrabili in

modo equo, adottando una modulistica chiara e con l'individuazione delle specifiche tipologie di accesso legittimanti il pagamento della COSAP.

Questo per evitare che i cittadini pagassero indebitamente maggiori importi, o dovessero produrre opposizioni per errati accertamenti.

I cittadini avevano prodotto all'Ufficio un'articolata istanza corredata dall'insieme di norme e di giurisprudenza che definiscono appropriatamente i passi carrabili che sono sottoposti all'applicazione della TOSAP, individuando tre tipologie:

- passi carrabili realizzati mediante "manufatti costituiti generalmente da listoni di pietra o altro materiale o da appositi intervalli lasciati nei marciapiedi o, comunque da una modifica del piano stradale intesa a facilitare l'accesso dei veicoli alla proprietà privata;
- accessi "a raso" (che si aprono direttamente sulla strada pubblica), per i quali il proprietario richiede l'apposizione del divieto di sosta;
- accessi "a filo" con il manto stradale, cosiddetti anche "a raso", comunemente realizzati con portoni, cancelli, ecc., per i quali il proprietario non richiede l'apposizione del divieto di sosta. Tali spazi non sono assoggettabili alla

TOSAP, in quanto non determinano alcun ingombro di suolo pubblico.

L'amministrazione comunale non aveva operato alcuna distinzione tra le diverse tipologie di passo carrabile, richiedendo indistintamente il pagamento della COSAP; il Difensore Civico ha richiesto al contrario di valutare la possibilità di intraprendere ogni azione utile a modificare tale posizione assunta, sia nell'interesse dell'intera collettività, sia per evitare, in seno all'Amministrazione comunale, un ingente numero di ricorsi da parte dei cittadini.

L'Amministrazione ha recepito quanto suggerito dal Difensore Civico ed ha provveduto ad apportare le dovute modifiche al regolamento relativo al pagamento della COSAP, escludendo tutte quelle tipologie di passo carrabile di fatto non assoggettabili.

1.1.2 Illegittima la richiesta del pagamento dell'ICI/IMU sugli immobili inagibili

L'Ufficio è intervenuto nei confronti di un'Amministrazione Comunale, a seguito delle numerose segnalazioni da parte di cittadini in ordine al pagamento o, a seconda dei casi, rimborso, dell'imposta comunale sugli immobili resi inagibili a seguito del sisma 2009.

Le diverse istanze d'intervento pervenute a questo Ufficio avevano ad oggetto la richiesta di annullamento degli avvisi di pagamento,

illegittimamente richiesti ai contribuenti per gli anni 2010-2011, e il riconoscimento ed erogazione del rimborso delle imposte erroneamente versate e non dovute per le medesime annualità.

Sulla questione, questa Difesa Civica è intervenuta richiamando la normativa speciale adottata dal Governo per il territorio Abruzzese colpito dall'evento sismico precisando che, per effetto di quanto stabilito dall'art. 4 comma 5 *octies* D.L. 16/2012, convertito dalla Legge n. 44/2012, i fabbricati, ubicati nelle zone colpite dal sisma del 06/04/2009, purché distrutti od oggetto di ordinanze sindacali di sgombero, in quanto inagibili totalmente o parzialmente, sono esenti dal pagamento dell'ICI/IMU fino alla definitiva ricostruzione e dichiarazione di agibilità.

A tal fine fa fede la dichiarazione di inagibilità rilasciata dal Comune dopo i sopralluoghi effettuati nel 2009.

Sulla base della chiara ed inequivocabile richiamata normativa, dunque, questo Ufficio ha invitato l'Amministrazione in questione ad assumere le opportune iniziative, anche attraverso il ricorso al potere di autotutela, al fine di veder riconosciuti i diritti degli istanti.

Grazie all'intervento di questo Ufficio l'Amministrazione Comunale ha provveduto ad annullare gli avvisi di accertamento illegittimamente adottati e a rimborsare le somme erroneamente versate dai contribuenti.

1.1.3 Si è tenuti al pagamento dell'IMU sulla seconda casa anche se la prima casa è stata dichiarata inagibile

Un cittadino, proprietario di un immobile dichiarato inagibile a seguito del sisma 2009 con dimora in altra abitazione, sempre di sua proprietà, sita nel medesimo comune di residenza, ha richiesto un parere a questo Ufficio in ordine ai criteri connessi all'obbligo di pagamento dell'IMU sulle seconde case.

In particolare l'istante ha dichiarato che, in seguito all'emanazione da parte dell'Amministrazione Comunale, dell'ordinanza di sgombero dalla sua abitazione principale, aveva trasferito la propria dimora, ma non anche la residenza, presso altra abitazione di sua proprietà sulla quale gli era stato richiesto il pagamento dell'imposta quale seconda casa.

Lo stesso si è quindi rivolto al Difensore Civico Regionale rivendicando il proprio diritto al riconoscimento delle agevolazioni previste per l'abitazione nella quale dimorava sostenendo che, in seguito alla dichiarazione di inagibilità della sua prima casa, sarebbe divenuta tale quella nella quale aveva trasferito la propria dimora.

Questo Ufficio, acquisite le necessarie informazioni, ha riscontrato l'istanza non ritenendo fondate le ragioni sottese alla richiesta d'intervento formulata.

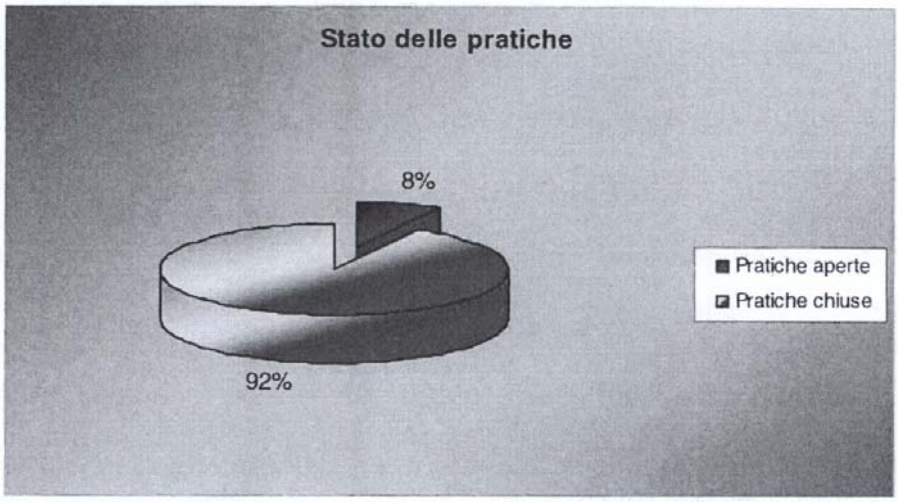
Com'è noto, infatti, l'art. 13 del D.L. 201/2011, prevede espressamente che "*per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio come unica unità immobiliare, nel quale il possessore dimora abitualmente e risiede anagraficamente*", pertanto, ai fini dell'applicazione dell'aliquota agevolata come abitazione principale devono sussistere entrambe le condizioni indicate dal legislatore, ovvero la dimora abituale e la residenza anagrafica.

Il Difensore Civico ha fatto notare come la sussistenza di tale doppio requisito risultava, peraltro, anche dal Regolamento IMU dell'Amministrazione Comunale laddove era precisato sostanzialmente che se il nucleo familiare o parte di esso dimorava in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze si sarebbero dovute applicare per un solo immobile, ovvero quello in cui il possessore aveva la residenza e vi dimorava abitualmente.

Nella fattispecie l'istante, benché costretto, in forza dell'ordinanza di sgombero dell'abitazione di residenza, a spostare la propria dimora abituale in un altro immobile di sua proprietà, non aveva tuttavia trasferito la propria residenza e quella del proprio nucleo familiare nella nuova abitazione che, pertanto, ai sensi della richiamata disposizione normativa, non è risultata classificata, ai fini dell'applicazione delle agevolazioni IMU, come abitazione principale.

Né sono apparse condivisibili le argomentazioni formulate in ordine alla violazione, da parte dell'Amministrazione Comunale, del diritto all'agevolazione sull'abitazione principale dal momento che, se è vero che il proprietario dell'immobile si trovava ad aver la disponibilità di una sola abitazione che avrebbe dovuto essere trattata alla stregua di un'abitazione principale per causa di forza maggiore, è tuttavia anche vero che i cittadini non hanno subito alcun pregiudizio in tal senso, dal momento che per gli immobili inagibili a seguito del sisma il Governo ha disposto l'esenzione totale dell'IMU.

1.2 AGRICOLTURA - INDUSTRIA - COMMERCIO - ENERGIA



1.2.1 Il Difensore Civico riesce ad ottenere lo sgravio del Diritto annuale per una società in accomandita semplice

Il legale rappresentante di una Società in accomandita semplice si è rivolto all'Ufficio, in quanto una Camera di Commercio della Regione non aveva dato riscontro alla sua richiesta di sgravio del Diritto Annuale dallo stesso versato per le annualità 2008 – 2009 -2010.

In via preliminare, questa Difesa Civica ha precisato e ribadito che il diritto annuale che le imprese e le società sono tenute a versare

annualmente alle Camere di Commercio, è disciplinato dettagliatamente dal D.M. n. 359/2001 e che gli atti di accertamento dello stesso diritto, secondo le svariate pronunce della Corte di Cassazione Civile, nonché della Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 13 del 26.01.2007, hanno natura tributaria e quindi devono essere impugnati, nei termini e nei modi previsti dal D.Lgs. 31.12.1992, n. 546 e s.m.i.

A causa della mancata presentazione dei rituali ricorsi da parte della società interessate, le emesse cartelle esattoriali erano divenute inoppugnabili, con la conseguenza pertanto che le relative somme da pagare avrebbero potuto essere recuperate anche mediante riscossione coattiva, sia direttamente dalle Camere di Commercio che attraverso i Concessionari della Riscossione (SOGET, Equitalia, ecc.).

In ordine al procedimento ordinario e generale relativo alla cessazione dell'obbligo del pagamento dello stesso diritto annuale da parte delle imprese e delle società, il Difensore Civico ha richiamato l'art. 4 del citato D.M. n. 359/2001, il quale, al pertinente comma 3), così dispone: "*Le Società e gli altri soggetti collettivi cessano di essere soggette al pagamento del diritto a partire dall'anno solare successivo a quello in cui è stato approvato il bilancio finale di liquidazione a condizione che la relativa domanda di cancellazione dal registro delle imprese sia presentata entro il 30 gennaio successivo all'approvazione del bilancio finale*".

In merito poi al successivo D.P.R. 23.07.2004, n. 247 – recante il Regolamento di semplificazione del procedimento relativo alla cancellazione di imprese e società non più operative dal registro delle imprese (che implica di conseguenza anche la cessazione dell'obbligo del pagamento del diritto annuale) – l'art. 3 prevede che il procedimento per la cancellazione è avviato quando l'Ufficio del registro delle imprese rileva la presenza di una delle cinque circostanze di seguito riprodotte:

a) irreperibilità presso la sede legale;

b) mancato compimento di atti di gestione per tre anni consecutivi;

c) mancanza del codice fiscale

d) mancata ricostituzione delle pluralità dei soci nel termine di sei mesi;

e) decorrenza del termine di durata in assenza di proroga tacita.

Per quanto riguarda le società semplici di persone, si è fatto notare come le Camere di Commercio di tali circostanze non sempre vengono a conoscenza delle suddette circostanze in modo istantaneo, diretto ed automatico, non essendo le stesse società tenute a presentare i bilanci annuali, per cui molto spesso l'ufficio del registro delle imprese rimane inattivo.

In proposito non può inoltre sottacersi che la Camera di Commercio non ha il potere di cancellare direttamente la società, ma solo di avviare un lungo, articolato e complesso procedimento propedeutico, al termine del quale trasmette tutti gli atti "*al Presidente del Tribunale il quale può nominare il liquidatore o, qualora lo ritenga necessario, può trasmettere direttamente gli atti al giudice del registro per l'adozione delle iniziative necessarie a disporre la cancellazione della società*", sicuramente in tempi non brevi.

Così stando le cose, la società risultava iscritta a tutti gli effetti nel registro delle imprese della Camera di Commercio, per cui il Difensore Civico ha consigliato il procedimento più semplice, celere e meno dispendioso, ossia quello di promuovere un atto pubblico di scioglimento della stessa e di produrlo all'Ente Camerale contestualmente alla domanda per la cancellazione dal registro delle imprese, con conseguente cessazione dell'obbligo del pagamento del diritto annuale.

In mancanza di ciò la Società istante avrebbe rischiato di vedersi richiedere il pagamento di tale diritto anche per l'anno in corso.

La Società si uniformava a quanto consigliato dall'Ufficio, comunicando successivamente che la Camera di Commercio aveva provveduto alla cancellazione e non aveva richiesto il pagamento del diritto annuale.

1.2.2 Contestazione contribuenza consortile

Alcuni cittadini si sono rivolti al Difensore Civico rappresentando che, con propria nota, mai riscontrata, avevano presentato ad un Consorzio di bonifica una contestazione relativa ad una richiesta di contributo di bonifica particolarmente esosa, in considerazione del fatto che venivano computate, ai fini del contributo, delle superfici boschive non beneficiabili dell'impianto di irrigazione.

Con la medesima nota i ricorrenti hanno richiesto un sopralluogo dell'Azienda Consortile, al fine di verificare quanto da loro reclamato.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio il Consorzio *de quo* ha verificato, mediante sopralluogo avvenuto in presenza delle parti interessate, che la superficie beneficiabile dell'impianto di irrigazione era certamente minore rispetto alla prima valutazione, procedendo, pertanto, a ridurre del 50% il contributo consortile e annullando contestualmente il primo avviso bonario di pagamento.

1.2.3 Legittimazione terre civiche

Un cittadino è ricorso all'"Ufficio per segnalare che ad oltre 2 anni dalla propria richiesta di legittimazione di un terreno civico, a cui avevano fatto seguito numerosi incontri ed una fitta corrispondenza con i funzionari ed i rappresentanti del proprio Comune, quest'ultimo non aveva ancora ultimato il procedimento iniziato su propria istanza.

L'Ufficio è intervenuto nei confronti del Comune rilevando che, dalla disamina della documentazione prodotta dal ricorrente, l'Ente non avrebbe provveduto a restituire, dopo l'avvenuta pubblicazione all'Albo Pretorio, un atto con relativo elenco, al competente Ufficio della Regione.

Il Comune, sollecitato da questa Difesa Civica, si è attivato prontamente inviando al competente Servizio Regionale tutta la documentazione necessaria.

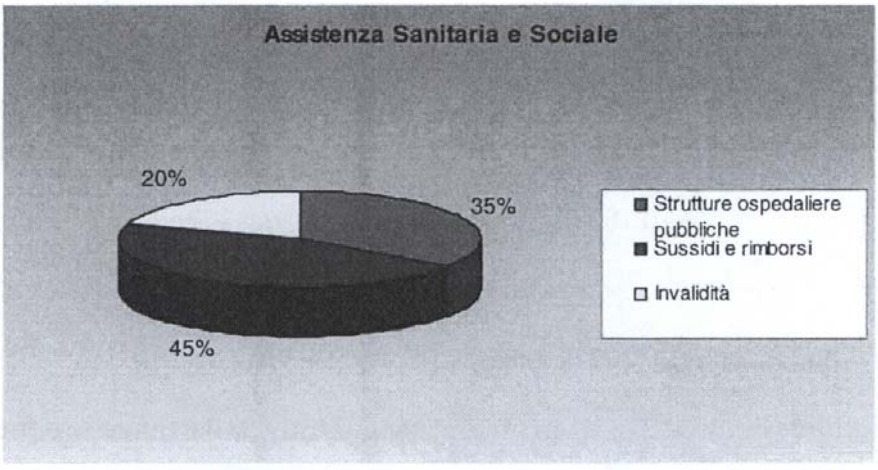
L'intervento si è concluso allorché il medesimo Servizio Regionale ha trasmesso a questo Ufficio, oltre che chiaramente all'istante e al Comune, la determinazione dirigenziale mediante la quale veniva data all'Ente Locale l'autorizzazione ad alienare le terre civiche a favore del ricorrente.

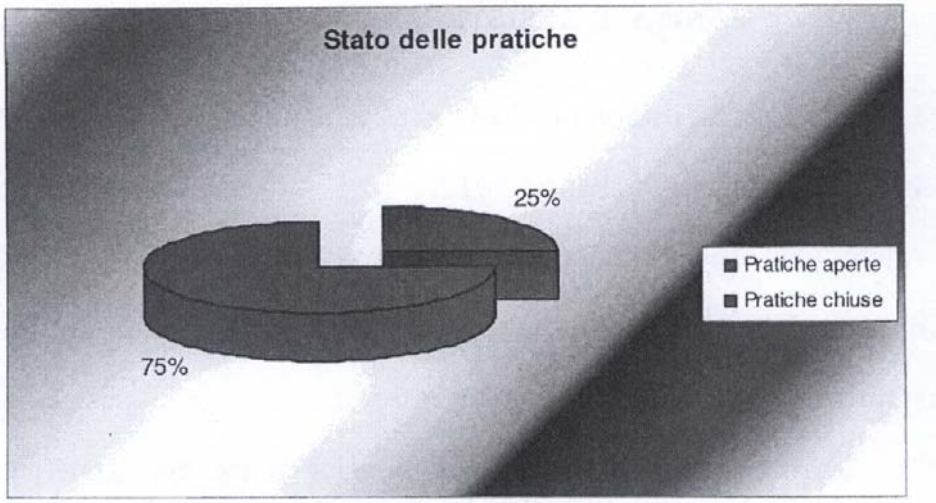
1.3 SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE

Le richieste di intervento nel settore sanitario sono notevolmente aumentate nel corso dell'anno 2012.

Anche in questo campo, l'intervento del Difensore Civico ha consentito, oltre alla tutela del diritto alla salute dei cittadini, in alcuni casi, anche un notevole risparmio, in termini economici, per gli stessi.

Tra i principali casi trattati, la maggior parte dei quali relativi a problematiche inerenti i servizi sanitari, merita un cenno particolare l'impegno profuso da questa Difesa Civica in ordine al ripristino dei sussidi in favore dei malati oncologici e dei dializzati.





1.3.1 Tutti i cittadini hanno lo stesso diritto di essere visitati e curati nelle strutture pubbliche

Si è rivolta all'Ufficio una cittadina, segnalando uno spiacevole episodio, verificatosi presso un presidio ospedaliero della Regione.

La signora, recatasi presso un ambulatorio medico per sottoporsi ad una visita, a seguito di interventi chirurgici eseguiti presso una struttura privata, era stata invitata a rivolgersi presso la struttura che aveva effettuato le precedenti operazioni, in quanto, a detta dello specialista della ASL, i problemi segnalati dalla paziente erano da attribuirsi esclusivamente al cattivo operato dei medici della struttura privata di provenienza.

Il Difensore Civico, dopo aver acquisito le informazioni necessarie dalla struttura sanitaria ed aver attentamente esaminato le

controdeduzioni esposte dal medico che aveva effettuato la visita (recanti tra l'altro la volontà di procedere ad una denuncia per calunnia nei confronti della paziente), ritenendo che quanto asserito dalla paziente trovasse sostanzialmente conferma, si è rivolto al Presidio Ospedaliero in questione, rilevando che:

1. si trattava di struttura pubblica, dipendente dalla A.U.S.L. e dal S.S.N., per cui qualsiasi cittadino che vi si fosse recato avrebbe avuto diritto di essere visitato e curato secondo la vigente legislazione nazionale e regionale, indipendentemente da quale struttura sanitaria (pubblica o privata) egli in precedenza si fosse rivolto;
2. non è apparso ammissibile né corretto che una paziente, che ha richiesto di essere visitata in una struttura pubblica, fosse stata poi rimandata a chi l'aveva operata precedentemente;
3. è apparso inspiegabile che un medico, in sede di visita, non avesse informato l'assistito sui possibili rimedi per superare la patologia;
4. disdicevole e grave da ultimo è apparso, per un pubblico professionista, adombrare possibili azioni legali nei confronti di una paziente, solo perché si è dichiarata insoddisfatta sia per il comportamento assunto dallo stesso sanitario e per la brevità della visita.

Il Difensore Civico inoltre, non aveva ritenuto corretto il comportamento delle strutture interessate, che si erano limitate a trasmettere le relazioni esplicative dei medici coinvolti nell'episodio, senza aggiungere o rilevare alcunché, come, cioè, se l'accaduto fosse considerato di poca importanza.

A seguito di ciò, l'Ufficio ha invitato a far conoscere quali iniziative o provvedimenti si intendessero assumere nei confronti dello specialista, chiedendo soprattutto di far conoscere in quali modi e tempi la paziente avrebbe potuto essere nuovamente visitata, in modo da fornire alla stessa le opportune ed esaustive informazioni in merito alla sua patologia ed alle possibili cure.

A seguito della segnalazione, la Direzione Sanitaria porgeva innanzitutto le proprie scuse alla paziente, sottolineando la piena disponibilità a valutare le condizioni cliniche della paziente e ad effettuare quanto necessario a risolvere il problema medico.

1.3.2 Spetta al paziente la scelta della struttura sanitaria nella quale essere trasferito

Si è rivolto all'Ufficio un cittadino segnalando che il proprio padre, ricoverato nel Reparto Rianimazione di un Presidio Ospedaliero della Regione, era in procinto di essere trasferito presso un Centro di Riabilitazione, contro il parere dei familiari.

Questi ultimi avevano richiesto alla ASL competente l'autorizzazione per il trasferimento presso una clinica convenzionata in altra regione vedendosi, tuttavia, rifiutata tale richiesta dalla struttura sanitaria.

Essendo stato leso il diritto del proprio genitore, di scegliere la casa di cura nella quale essere ricoverato, nell'ambito di quelle convenzionate con il con il S.S.N. nel territorio italiano, l'istante ha richiesto, pertanto, un intervento del Difensore Civico.

Questo Ufficio è prontamente intervenuto presso la ASL esponendo le ragioni dell'istante e chiedendo di conoscere i motivi giuridici, clinici o sanitari che avevano ostacolato la concessione di tale autorizzazione.

In particolare il Difensore Civico ha evidenziato come l'organo deputato alla valutazione avrebbe dovuto limitarsi esclusivamente ad indicare il tipo di struttura, il periodo di trattamento ed i principi essenziali del piano terapeutico lasciando al paziente la scelta della struttura.

Ciò trova conferma, peraltro, nel fatto che il modulo di autorizzazione in uso presso la ASL prevede uno specifico campo in cui indicare la struttura scelta dall'assistito.

Dinanzi al tempestivo intervento del Difensore Civico, il Direttore del Coordinamento Assistenza Sanitaria Territoriale ha riscontrato quanto richiesto comunicando che il paziente sarebbe stato trasferito entro 2-3 giorni presso la struttura sanitaria scelta dai parenti e precisando,

altresì, che alla base del disguido, c'era stato probabilmente il fraintendimento di qualche operatore non perfettamente al corrente della normativa relativa alle dimissioni protette.

1.3.3 Ripristinati i rimborsi in favore dei malati oncologici

Merita sicuramente di essere segnalato l'intervento di questo Ufficio in ordine al ripristino dei sussidi in favore dei malati oncologici, sia per l'impegno profuso dal Difensore Civico che per la sensibilità mostrata nei confronti di questa categoria di soggetti svantaggiati.

La questione è sorta a seguito della sospensione, da parte dell'Amministrazione Regionale, dei benefici in favore dei malati oncologici in quanto non più ricompresi nei livelli essenziali di assistenza (D.P.C.M. 29.11.2001) e come tali oggetto di censura in sede di controllo ministeriale sulla Regione.

Il suddetto provvedimento di sospensione si fondava sul presupposto che tali contributi, concessi per prestazioni accessorie e prettamente sanitarie, non potevano essere corrisposti in quanto, ancorchè non preordinati all'erogazione di assistenza sanitaria ma agli scopi sociali ad essa connessi, risultavano finanziati con somme prelevate dal Fondo Sanitario Nazionale che lo Stato assegna alla Regione esclusivamente

per l'erogazione di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza.

L'interdizione ministeriale all'uso del fondo sanitario per attività che esulano dai livelli essenziali di assistenza, in mancanza di abrogazione della legge regionale, ha fatto venir meno la capacità economica per far fronte agli oneri predetti richiedendo, da parte della Regione, un ulteriore fonte per finanziare i suddetti benefici.

Di fronte alle numerose istanze presentate dai cittadini interessati alla questione, il Difensore Civico Regionale è intervenuto presso gli Uffici e gli organi competenti segnalando oltre l'importanza dell'erogazione del sussidio previsto a tutela del diritto fondamentale alla salute sancito a livello statutario e costituzionale, anche la questione della legittimità del provvedimento amministrativo di sospensione adottato in contrasto con la Legge Regionale di riferimento che, di fatto, non è mai stata abrogata.

L'eco suscitato da tale vicenda, che vede coinvolti oltre 4.500 malati oncologici e circa un centinaio di trapiantati in Abruzzo, è stato tale da far nascere diverse iniziative, di natura politica e non, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica in merito al ripristino di detti sussidi, tuttavia, la mancanza di risorse da destinare al sostegno economico di tali categorie svantaggiate, ha impedito la soluzione della questione.

Risolutivo si è rivelato, invece, l'intervento del Difensore Civico che è risuscito nell'opera di sensibilizzazione della classe politica coinvolta ottenendo, dal Consiglio Regionale, la predisposizione di un disegno legge con la previsione di uno stanziamento, per l'anno 2012 e per le successive annualità, per il finanziamento dell'erogazione dei contributi.

1.3.4 Il Difensore Civico interviene per l'immediata riapertura del Centro Antidolore

Il Difensore Civico è intervenuto d'ufficio sulla questione, appresa con comprensibile sconcerto, della temporanea chiusura, da parte della ASL territorialmente competente, del Centro Antidolore dell'Ospedale di una Provincia Abruzzese senza l'attivazione di un servizio sostitutivo e con conseguenti e comprensibili disagi, anche gravi, da parte dei cittadini obbligati a sottoporsi alle terapie.

Tempestivamente questo Ufficio si è attivato chiedendo alla Direzione di fornire conferma della veridicità delle notizie apprese denunciando, nel caso in cui le stesse si fossero rilevate veritiere, l'inopportunità di un provvedimento, quale quello di chiusura della struttura sanitaria, lesivo dei diritti inviolabili del malato oltre che in contrasto con i più elementari sentimenti di umanità verso le persone sofferenti.

L'Azienda Sanitaria ha riscontrato tempestivamente la richiesta di questo Ufficio attivandosi per la riapertura immediata della struttura e per la riattivazione del relativo servizio.

1.4 FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

Diverse sono state le richieste inoltrate all'Ufficio in materia previdenziale e pensionistica e tempestivo, oltre che risolutivo, si è rivelato l'intervento del Difensore Civico che ha trattato i casi sottoposti alla propria attenzione ottenendo soddisfacenti risultati.

Primo tra tutti il caso di un pensionato che, grazie all'intervento dell'Ufficio, è riuscito finalmente a recuperare, dopo oltre 10 anni di attesa, circa 2.000 euro di contributi per la gestione separata.

1.4.1 Forse per l'INPS sono pochi 10 anni per accreditare i contributi per la gestione separata!

Dieci anni, sicuramente un lasso di tempo esagerato per attribuire contributi riguardanti la gestione separata, derivante dall'attività di componente di un collegio di revisore dei conti, presso un Ente locale.

Questo il caso di un cittadino, che si è rivolto al Difensore Civico Regionale, chiedendo un intervento presso l'INPS per risolvere l'annoso problema.

La gestione separata è un fondo pensionistico finanziato con i contributi previdenziali obbligatori dei lavoratori assicurati e nasce con la L. 335/95 di riforma del sistema pensionistico. Scopo della riforma era, fra gli altri, quello di assicurare la tutela previdenziale a categorie di

lavoratori fino ad allora escluse, prevedendo, tra l'altro, l'iscrizione alla gestione separata di quelle categorie di professionisti non iscritti a specifica cassa previdenziale e di tutte le forme di collaborazione coordinata e continuativa.

Nel caso specifico, l'istante ha segnalato che non risultavano attribuiti contributi a suo favore per un totale di oltre 2.000 euro, pur essendo stati regolarmente riportati nelle certificazioni CUD e trasmessi all'INPS.

Considerato che l'interessato aveva adempiuto a tutte le operazioni necessarie per ottenere quanto di sua spettanza, si è reso necessario l'intervento del Difensore Civico presso l'ente nel quale egli aveva svolto la funzione di revisore dei conti, per riuscire ad ottenere la certificazione attestante la regolarità nel versamento dei contributi.

A seguito di numerosi solleciti, la pratica veniva finalmente regolarizzata e l'interessato otteneva quanto ad egli spettante.

1.4.2 La comunicazione con ritardo del possesso di un requisito non legittima la sospensione del trattamento pensionistico in favore dell'istante

Uno studente universitario orfano di padre si è rivolto a questo Ufficio per ottenere la reintegrazione della propria pensione di reversibilità

illegittimamente sospesa dall'Inpdap a causa della tardiva comunicazione, da parte dello stesso, della propria iscrizione al secondo anno di Università.

L'istante si era già rivolto all'Ente chiedendo che fosse reintegrato il suddetto beneficio, tuttavia, gli uffici preposti avevano riscontrato negativamente le suddette richieste.

Sulla questione è intervenuto il Difensore Civico il quale ha rilevato che la mancata tempestiva comunicazione, da parte dell'interessato, della rinnovata iscrizione all'Università quale requisito per l'erogazione della pensione di reversibilità, non legittima la sospensione dell'erogazione del suddetto beneficio laddove il beneficiario, seppur con ritardo, dimostri di possedere il requisito richiesto.

Nel caso l'ufficio procedente avrebbe dovuto richiedere all'interessato se si fosse trovato nella condizione richiesta per l'accesso al trattamento pensionistico e, comunque, avrebbe dovuto reintegrare il pagamento al momento della ricezione della dichiarazione comprovante il possesso del requisito richiesto.

Nella fattispecie, pertanto, posto che l'istante si trovava nelle condizioni previste dalla legge per godere della suddetta pensione di reversibilità, questo Ufficio ha intimato agli uffici competenti di provvedere immediatamente alla reintegrazione del suddetto trattamento pensionistico.

All'esito di una fitta e corposa corrispondenza con l'Inpdap, l'istituto previdenziale, preso atto di quanto rappresentato dal Difensore Civico, ottemperava senza ulteriore indugio.

1.4.3 Se non diversamente stabilito da un provvedimento espresso l'orario di servizio deve essere uguale per tutti

Particolare attenzione ha richiesto la trattazione della questione prospettata da un gruppo di lavoratori assegnati all'Ufficio Anagrafe e Stato Civile presso le delegazioni territoriali di un'amministrazione comunale che hanno formulato formale istanza d'intervento al Difensore Civico Regionale affinché si pronunciasse in ordine alla legittimità della richiesta, dagli stessi inoltrata all'Amministrazione di appartenenza, ed avente ad oggetto la revisione dell'orario di lavoro loro assegnato articolato su 6 giorni settimanali, anziché su 5 giorni, come previsto per i colleghi adibiti al medesimo servizio presso la sede centrale dell'Ente, in spregio alla normativa vigente ed in assenza di qualsiasi disposizione amministrativa né accordo sindacale.

In particolare gli istanti osservavano da tempo, per prassi consolidata seguita dagli ex dipendenti impiegati presso quello stesso servizio e il precedente Dirigente, un orario articolato su 6 gg settimanali senza rientri pomeridiani e pur avendo più volte espresso la volontà di essere

assoggettati all'orario di servizio ordinario previsto dalla legge e lamentato una disparità di trattamento rispetto ai colleghi impiegati presso le sedi centrali, non si erano visti, tuttavia, accogliere le proprie richieste.

A giudizio dell'Ufficio ed alla luce dell'attuale quadro normativo, le richieste avanzate dagli istanti sono apparse del tutto fondate e legittime sia sotto un profilo formale che sostanziale dal momento che l'osservanza del suddetto orario era stata imposta ai dipendenti, in evidente contrasto con la disciplina applicata alla generalità dei dipendenti dell'Ente e ancor di più a quelli che svolgevano il medesimo servizio presso la sede centrale.

In materia di pubblico impiego, questa Difesa Civica ha osservato che il legislatore impone, infatti, un'articolazione dell'orario di servizio dei pubblici dipendenti su 5 giorni settimanali, con due rientri pomeridiani, fatte salve particolari esigenze organizzative dei servizi pubblici da erogarsi con carattere di continuità e che richiedano orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana (rif. Art. 22 L. 724/94 s.m.i.) che, comunque, devono tradursi in concreti e formali disposizioni amministrative e non in prassi consolidata.

Dinanzi alla posizione assunta dal Difensore Civico in ordine alla questione oggetto di esame ed alla successiva richiesta di chiarimenti al

Dirigente competente, quest'ultimo ha declinato la propria competenza rimettendo ogni formale decisione all'organo politico.

Posizione questa fortemente contestata da questa Difesa Civica dal momento che il potere di articolare diversamente l'orario di servizio dei dipendenti rientra, per espressa previsione contrattuale e per sua stessa natura, anche alla luce della recente riforma operata dal D.lgs 150/09, nella sfera giuridica del Dirigente e non dell'organo politico.

Ciò è chiaramente espresso sia nell'art. 17 CCNL Regioni/EE.LL. del 1995 nella parte in cui si riconosce al Dirigente, previo esame con le Organizzazioni Sindacali e nel rispetto delle disposizioni di legge, la competenza in ordine alla diversa articolazione dell'orario di lavoro al fine di armonizzare lo svolgimento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti, sia nello stesso Regolamento per l'organizzazione degli Uffici e dei Servizi dell'Ente.

L'Ufficio ha dunque sottoposto le presenti considerazioni al Dirigente competente invitandolo ad attivarsi per il rispetto e l'applicazione della normativa di riferimento.

L'intervento del Difensore Civico ha prodotto quale effetto l'eliminazione della disparità di trattamento tra i dipendenti dell'Ente adibiti al medesimo servizio in quanto l'Amministrazione Comunale si è attivata per la revisione dell'articolazione dell'orario di lavoro (in

relazione alle specifiche esigenze dell'Ente) eliminando il pregiudizio venutosi a creare in capo agli istanti.

1.4.4 In capo al candidato idoneo non vincitore, sussiste un interesse legittimo e non un diritto soggettivo all'assunzione

Un cittadino si è rivolto al Difensore Civico affinché intervenisse presso un'Amministrazione Comunale al fine di ottenere l'annullamento di una procedura di mobilità esterna bandita dall'Ente.

In particolare l'istante ha dichiarato di aver partecipato ad una procedura concorsuale indetta dal Comune in questione per l'assunzione di un istruttore tecnico, CAT C1, a tempo pieno indeterminato e di essersi collocato al secondo posto nella graduatoria di merito.

Senonché essendosi reso vacante un posto nel medesimo profilo messo a concorso, lo stesso era stato invitato, dalla suddetta Amministrazione, a produrre il proprio curriculum vitae aggiornato ai fini di un'eventuale assunzione a tempo determinato.

Qualche settimana dopo detta richiesta, l'Ente in questione aveva pubblicato un avviso di mobilità esterna avente ad oggetto l'assunzione, a tempo pieno indeterminato, di un'unità di personale per ricoprire il medesimo profilo del posto messo a concorso; di qui la richiesta

d'intervento a questo Ufficio volta ad ottenere l'annullamento della procedura di mobilità stante il diritto dell'istante all'assunzione per scorrimento della graduatoria di merito.

All'esito dell'istruttoria condotta, anche attraverso l'esame delle note di riscontro inviate dall'Amministrazione Comunale interpellata in merito alla questione rappresentata, il Difensore Civico ha rilevato che in via generale sussiste, in capo al candidato idoneo non vincitore, un interesse legittimo, e non un diritto soggettivo, all'assunzione e che, pertanto, qualora l'Ente intenda ricoprire il posto resosi disponibile con un nuovo concorso o con altra procedura selettiva, la tutela dell'interesse dell'istante non può spingersi fino ad escludere questa possibilità ove l'Amministrazione sia in grado di motivare la scelta sulla scorta di prevalenti ragioni di interesse pubblico.

1.5 DIRITTO ALLO STUDIO

I risultati ottenuti dall'Ufficio del Difensore Civico in questa materia non si possono quantificare in termini solo economici, ma anche e soprattutto in termini di miglioramento della qualità della vita, di coloro che sono afflitti da patologie invalidanti e delle proprie famiglie.

Anche in questa materia l'Ufficio può registrare per l'anno 2012 risultati positivi, soprattutto nel campo dell'insegnamento di sostegno, nel quale in parecchi casi ha ottenuto, in brevissimo tempo, il massimo numero di ore di sostegno consentito dalla legge per le diverse tipologie di inabilità.

1.5.1 Il Difensore Civico torna ad occuparsi dell'assegnazione delle ore di sostegno negli istituti scolastici

Anche quest'anno il Difensore Civico è tornato ad occuparsi dei ragazzi diversamente abili e delle loro famiglie, in forte difficoltà a causa delle insufficienti ore di sostegno attribuite agli alunni.

Nella maggior parte dei casi la richiesta dei familiari è stata quella di riuscire ad ottenere che al proprio figlio venissero assegnate un maggior numero di ore, per assicurare allo stesso il normale svolgimento delle attività didattiche e la necessaria integrazione scolastica.

In proposito il Difensore Civico è intervenuto ricordando che, oltre alle univoche pronunce della magistratura civile, anche quella amministrativa (TAR Piemonte – Torino – Sez. I – Sentenza n. 1754 del 23.04.207), la "legge n. 104/92 configura, agli artt. 12 e 13, un diritto soggettivo perfetto del portatore di handicap all'inserimento nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, e prevede gli strumenti idonei al raggiungimento di tale finalità, ivi compresa l'assegnazione di insegnanti di sostegno. A fronte di tale diritto, deve essere esclusa, in capo alla pubblica amministrazione, ogni discrezionalità che non può essere ravvisata nell'esercizio di poteri di auto organizzazione sicuramente inidonei a comprimere un diritto affermato sia dalla Costituzione (art. 34), sia in via di legislazione primaria (L. n. 104/92).

Tale tesi è stata, peraltro, rafforzata dalla più recente giurisprudenza amministrativa che in proposito si è espressa affermando che "*una volta formalizzata dalla scuola l'esigenza di un certo numero di ore di sostegno, la posizione dell'alunno diventerebbe di diritto soggettivo, ossia non degradabile rispetto a qualsiasi ulteriore valutazione dell'Amministrazione scolastica, quale per esempio l'eccezione di esigenze di bilancio da parte dell'Ufficio Scolastico Provinciale cui la scuola richiede gli insegnanti di sostegno per l'anno scolastico successivo*" (TAR Toscana n. 763/2012).

Anche le ultime pronunce della giurisprudenza amministrativa (ex plurimis, Consiglio di Stato Sez. VI Ordinanza n. 1390/2012, TAR Abruzzo, Sez. Staccata di Pescara, Sent. n. 404/2012) hanno affermato che il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale la cui effettività è assicurata mediante misure idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di ogni ordine e grado e che, una volta che gli organi sanitari competenti abbiano sollecitato un determinato tipo di sostegno sia qualitativo che quantitativo, l'Amministrazione scolastica non può, senza un'adeguata motivazione relativa alle condizioni specifiche del minore, ridurre l'entità delle ore di sostegno ritenute necessarie dai suddetti organi cui è affidata la verifica medico sanitaria delle condizioni del minore e delle necessità concrete di ausilio per il suo recupero.

Con tali decisioni si è, inoltre, anche precisato che in casi specifici, connotati da una situazione di particolare gravità, per tutelare pienamente il diritto all'istruzione del disabile può essere anche prevista un'ora di sostegno per ogni ora di frequenza e che non esistono prescrizioni normative che si frappongano all'applicazione di tale soluzione, stante la possibilità prevista dall'ordinamento, in presenza di studenti con disabilità grave, di assumere docenti di sostegno in deroga al rapporto insegnanti/alunni.

Peraltro anche la mancanza di risorse da parte del Ministero dell'Istruzione, non può costituire una giustificazione per negare il sostegno educativo agli alunni.

Il Difensore Civico si è rivolto pertanto alle Istituzioni competenti, per sollecitare l'assunzione di concrete iniziative volte a soddisfare le legittime aspettative ed esigenze degli alunni, adeguandosi in tal modo ai principi affermati dalla giurisprudenza in materia.

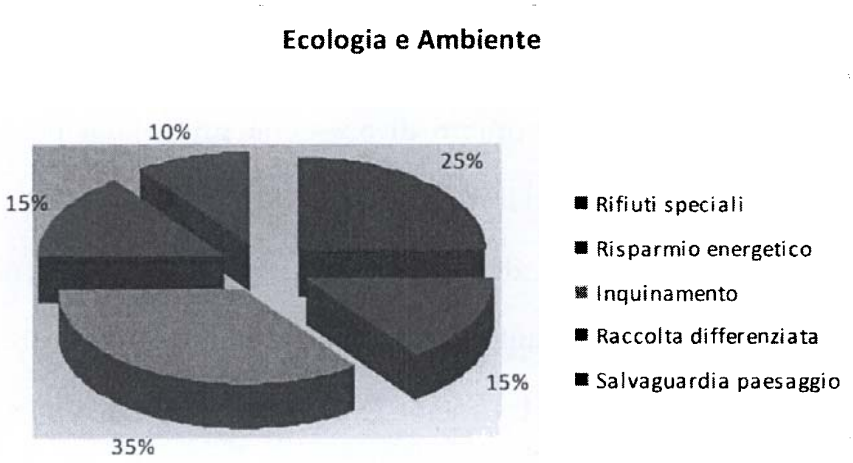
A seguito dei ripetuti interventi dell'Ufficio, tutte le richieste hanno avuto un riscontro positivo e nella maggior parte dei casi ai ragazzi è stato assegnato il massimo numero di ore consentito dalla normativa vigente in materia, garantendo il rapporto 1:1.

Va sottolineato il successo degli interventi, anche in considerazione del fatto che, nei casi di disabilità particolarmente grave, l'attribuzione del sostegno nella misura 1:1 serve a tutelare non solo l'alunno diversamente abile, ma anche l'intera classe.

Inoltre, l'attribuzione del massimo numero di ore consentito dalla legge, oltre ai vantaggi già citati, determina un abbattimento considerevole delle spese che le famiglie dovrebbero sostenere per compensare la mancanza di un'adeguata assistenza scolastica.

1.6 ECOLOGIA E AMBIENTE

In questa materia le principali questioni trattate dal Difensore Civico sono state quelle relative allo smaltimento dei rifiuti speciali, al risparmio energetico ed al problema del risarcimento danni provocati dalla fauna selvatica.



1.6.1 Nei Parchi sono vietate le attività e le opere che compromettano la salvaguardia del paesaggio, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette

Un gruppo di cittadini si è rivolto all'Ufficio per segnalare che un Ente Parco aveva richiesto l'autorizzazione per effettuare lavori di

realizzazione ed integrazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici negli edifici privati situati nel territorio del Parco, contravvenendo così a quanto previsto dall'art. 6 del D.P.R. del 5 giugno 1995.

Infatti, secondo la legge, non sono sottoposti ad autorizzazione dell'Ente Parco gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro conservativo e di risanamento igienico-edilizio, così come definiti alle lettere a), b), c) dell'art. 31 della L. n. 457/78 "Norme per l'edilizia residenziale".

Al riguardo, l'Ufficio ha precisato che l'art. 6 della L. n. 394/91, tra le "Misure di salvaguardia", stabilisce al comma 4 che, "dall'istituzione della singola area protetta sino all'approvazione del relativo regolamento operano i divieti e le procedure per eventuali deroghe di cui all'art. 11".

Tale norma tra l'altro stabilisce, al comma 3, che nei Parchi sono vietate tutte quelle attività e opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riferimento alla flora ed alla faura protette.

L'art. 8, comma 5 della legge precisa, inoltre, che con il provvedimento di istituzione del Parco possono essere integrate, sino all'entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, le misure di salvaguardia.

La legge istitutiva dell'Ente prevede che non sono sottoposti ad autorizzazione dello stesso gli interventi di manutenzione ordinaria e

straordinaria di restauro conservativo e di risanamento igienico-edilizio, così come definiti dall'art. 31 della L. n. 457/78, mentre sono sottoposti ad autorizzazione, per espressa previsione normativa, le opere tecnologiche.

Inoltre, qualsiasi intervento volto alla modifica dello stato dei luoghi, non espressamente compreso tra gli interventi autorizzabili e non rientrante nelle esclusioni parimenti previste deve essere sottoposto ad autorizzazione.

Nel caso in esame gli interventi riguardavano la realizzazione dei servizi igienico-sanitari e tecnologici, pertanto l'Ente Parco era tenuto ad effettuare una valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla realizzabilità degli interventi e ad accertare, in via preliminare, se questi erano in contrasto con i valori ambientali preservati dal legislatore, a mezzo di divieti, di carattere generale, ma specifici per le zone di maggiore protezione.

1.6.2 L'individuazione della competenza in materia di risarcimento danni causati da animali selvatici

Abbastanza interessante per quanto complesso, è risultato il caso di un cittadino che si è rivolto a questo Ufficio per ottenere un parere in ordine alla competenza, tra Amministrazione Provinciale e Regionale, in materia di risarcimento danni causati dalla fauna selvatica.

In particolare l'istante rappresentava che, percorrendo una strada provinciale alla guida della propria autovettura, veniva violentemente urtato da un cinghiale che aveva improvvisamente attraversato la strada.

Tempestivamente inoltrava richiesta di risarcimento danni agli organi competenti senza, tuttavia, ottenere un concreto riscontro dal momento che entrambe le Amministrazioni declinavano la propria responsabilità sulla questione.

Non essendo riuscito a veder soddisfatto il proprio diritto a distanza di diverso tempo dal sinistro, l'istante si è rivolto a questa Difesa Civica affinché intervenisse nella definizione delle competenze e responsabilità tra gli Enti.

La questione è risultata in realtà di difficile definizione mancando, nel panorama normativo regionale, un'espressa disposizione di legge che permettesse di individuare le esatte responsabilità in materia di danni causati dalla fauna selvatica in caso di sinistri stradali.

La L. 157/92 attribuisce, infatti, alle Regioni il potere di emanare le norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica obbligandole a predisporre tutte le misure idonee ad evitare che gli animali selvatici arrechino danni a persone o cose.

Nell'ambito della rispettiva autonomia, le stesse Regioni, hanno, tuttavia, il potere di sub-delegare alle Province, in tutto o in parte, la

gestione e, quindi, le responsabilità, in materia faunistica; pertanto laddove tale potere venga esercitato, saranno le amministrazioni provinciali a rispondere nei limiti delle rispettive deleghe.

Fatte salve le fattispecie di delega delle rispettive competenze e le ipotesi in cui l'obbligo di risarcimento da parte delle Regioni sia previsto da apposite norme, la responsabilità per i danni causati ad autoveicoli da parte della fauna selvatica andrebbe, dunque, (la giurisprudenza consolidata si è espressa in tal senso) individuata in capo alle Regioni in forza della norma generale sulla responsabilità extracontrattuale prevista dall'art. 2043 c.c.

Nell'attuale normativa regionale, tuttavia, non si rinvengono disposizioni in ordine all'individuazione di responsabilità per danni a cose e/o a persone causati da animali selvatici; se, infatti, la Regione Abruzzo, con le leggi n. 10 del 24.06.2003 e n. 10 del 28.01.2004, ha delegato alle Province le funzioni risarcitorie in ordine ai danni provocati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole ed alla zootecnia prevedendo, in tali ipotesi, anche l'erogazione di un contributo secondo la disciplina prevista dall'art. 4 L.R. n. 10/2003, nulla ha invece previsto in ordine al risarcimento dei danni per sinistri provocati a veicoli e a persone dalla stessa fauna selvatica.

In assenza di una specifica delega alle Province, la Regione sarebbe, dunque, responsabile in via generale ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Tale argomentazione viene, peraltro, avallata dal fatto che la stessa Regione Abruzzo, con legge n. 8 del 12.02.2005, abrogata con L.R. n. 33 del 09.11.2005, aveva in passato riconosciuto una propria responsabilità in tal senso assumendo l'obbligo di risarcire i danni relativi a incidenti stradali provocati a veicoli e persone dalla fauna selvatica e demandando, nel contempo, ad un redigendo regolamento, la delega di tutte le relative funzioni alle Province previa regolamentazione delle procedure e contestuale assegnazione delle risorse.

Senonché, a seguito dell'abrogazione della suddetta legge, nulla è stato disposto in ordine alla responsabilità in questione per cui, allo stato attuale, l'obbligo di risarcimento rimarrebbe comunque in capo alle Regioni fatta salva la responsabilità delle Province, in qualità di enti proprietari e gestori delle strade di loro pertinenza, in caso di inadempimento agli obblighi di manutenzione, controllo e vigilanza sulla rete stradale di loro competenza.

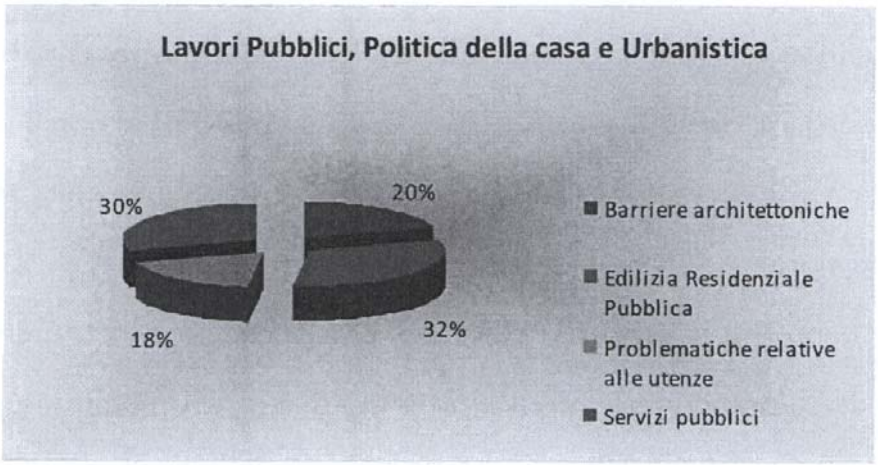
Alla luce di quanto premesso ed ai fini dell'esatta individuazione delle responsabilità, nella questione sottoposta all'attenzione di questo Ufficio, il Difensore Civico si è espresso nel ritenere che, ferma restando la responsabilità generale in capo alla Regione, nella fattispecie sarebbe stato, comunque, opportuno un accertamento preliminare sugli adempimenti, da parte della Provincia, agli obblighi di segnalazione di pericolo nella circolazione stradale, attraverso l'apposizione di

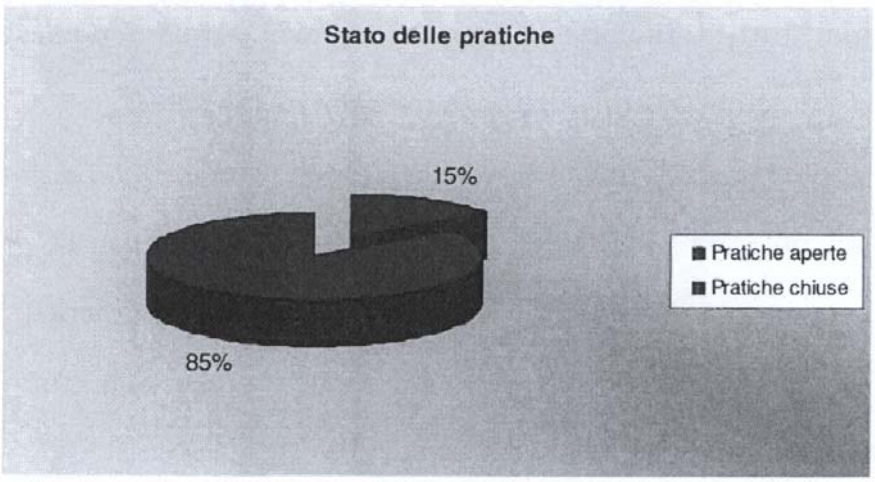
opportuna segnaletica, nei tratti interessati da episodi di attraversamento di animali selvatici.

1.7 LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA

Anche durante l'anno 2012, l'Ufficio è stato coinvolto in svariate problematiche, molte delle quali si sono risolte a favore dei cittadini.

I principali casi trattati hanno riguardato alcuni servizi pubblici, come l'allaccio alla rete fognaria pubblica, e l'abbattimento delle barriere architettoniche.





1.7.1 Interviene il Difensore Civico ottenendo l'allaccio alla rete pubblica fognaria di un'abitazione di nuova costruzione

Il proprietario di un'abitazione di nuova costruzione si è rivolto all'Ufficio dopo aver tentato invano, per oltre 6 mesi, di ottenere l'allaccio alla rete pubblica fognaria.

Il Difensore Civico, dopo un attento esame della questione, ha rilevato che gli enti preposti al rilascio di tale autorizzazione non avevano adempiuto in quanto la documentazione inoltrata a corredo della richiesta era risultata incompleta e dalla stessa non si sarebbe evinta chiaramente quale fosse stata la distanza della propria abitazione alla rete fognaria.

Il Difensore Civico ha pertanto proceduto a ricostruire l'intera vicenda, rilevando che, in base al Regolamento del gestore del servizio idrico di zona, risultavano obbligati ad allacciarsi alla pubblica rete fognaria, tutti i titolari di scarichi di acque reflue domestiche ed industriali situati ad una distanza inferiore a 200 metri.

Pertanto l'istante, trovandosi nelle suddette condizioni, ha provveduto nuovamente ad inoltrare, agli uffici competenti, la richiesta precedentemente respinta ottenendo tempestivamente, grazie all'intervento del Difensore Civico, e in modo totalmente gratuito, l'opera richiesta.

1.7.2 Gli enti locali devono adeguarsi alla normativa in materia di abbattimento delle barriere architettoniche

Un'Associazione di categoria si è rivolta a questo Ufficio, in nome e per conto di alcuni cittadini, per segnalare il disagio, dagli stessi lamentato, a seguito dello spostamento, da parte di un'Amministrazione Comunale, di alcuni Uffici con alto grado di utenza dal pian terreno al primo piano dello stabile sede del Comune.

Tale Associazione ha rappresentato che, benché nel territorio comunale risiedessero per lo più persone molto anziane, oltre a diversi giovani con disabilità motorie, l'Amministrazione non aveva attivato alcuna procedura di accesso ai finanziamenti per l'installazione di un ascensore né predisposto altri piani di abbattimento delle barriere architettoniche facilitando l'accesso ai servizi da parte delle persone svantaggiate ma, al contrario, avrebbe adottato, in spregio alla normativa vigente e senza alcuna adeguata motivazione, misure che avrebbero notevolmente aggravato la situazione di fatto esistente anche sotto il profilo della sicurezza.

Esaminata l'istanza formulata dall'istante, questa Difesa Civica ha ritenuto di dover intervenire nei confronti dell'Ente coinvolto invitandolo ad adeguarsi alla normativa vigente in materia di abbattimento delle barriere architettoniche adottando tutti gli atti necessari per

l'eliminazione dei disagi degli utenti e ripristinando lo status *quo ante* dei luoghi e degli uffici.

Le disposizioni organizzative che avevano determinato la nuova allocazione degli uffici all'interno della sede comunale, non suffragate peraltro da alcuna motivazione, sono apparse, infatti, a questo Ufficio del tutto irragionevoli ed inopportune alla luce dei principi di buon andamento, efficienza e trasparenza cui avrebbe dovuto improntarsi l'azione della pubblica amministrazione nel rendere i servizi ai cittadini e soprattutto sarebbero state adottate in palese violazione dei diritti delle persone in condizioni di disabilità.

Il Difensore Civico ha fatto, inoltre, notare che nel nostro ordinamento esistono diverse leggi e norme tecniche vincolanti, purtroppo non sempre applicate, che impongono agli Enti Locali territoriali, allo Stato, agli Uffici periferici dello Stato, agli Enti Pubblici, di dotarsi di un piano per l'abbattimento delle barriere architettoniche e di destinare a tal fine una quota annuale del bilancio d'esercizio.

Tali disposizioni normative disciplinano le modalità di eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici, con particolare riferimento all'accessibilità diretta ai servizi regolamentando anche le soluzioni che la pubblica amministrazione deve adottare per garantire comunque l'accesso ai servizi erogati alla popolazione.

In ogni caso le persone con disabilità, in nessun caso, possono essere escluse dal godimento di servizi, prestazioni e opportunità ordinariamente goduti da ogni cittadino.

Nell'esame della questione sottoposta alla propria attenzione, questa Difesa Civica ha tenuto conto anche della nutrita e consolidata giurisprudenza, sistematicamente orientata a riconoscere al soggetto disabile inviolabili diritti soggettivi perfetti, perché costituzionalmente tutelati nella loro rilevanza, fra i quali fanno spicco quelli di uguaglianza e libertà, il cui godimento non è subordinabile in nessun caso a qualsivoglia motivo di natura tecnica, economica, patrimoniale, organizzativa o simile.

A seguito del tempestivo intervento del Difensore Civico sulla vicenda, l'Amministrazione Comunale ha comunicato di aver provveduto al trasferimento degli uffici nella sede in cui si trovavano originariamente e di essersi attivato per adottare tutte le misure urgenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche ed in particolar modo per l'installazione di un ascensore al fine di eliminare i disagi per gli utenti e rendere facilmente accessibili gli uffici a tutti i cittadini.

1.7.3 Mancato rispetto delle norme in materia di abbattimento delle barriere architettoniche anche in una scuola dell'obbligo

Si è rivolto all'Ufficio il genitore di un'alunna diversamente abile, frequentante la scuola secondaria di 1° grado, lamentando l'inacessibilità, alla bambina, di alcuni locali adibiti a laboratori, situati ai piani superiori dell'edificio scolastico, privi di adeguati sistemi atti a garantirne la fruizione agli alunni con limitate capacità motorie.

In particolare il ricorrente rilevava di aver provveduto a segnalare, alla competente Amministrazione Comunale, la pregiudizievole condizione vissuta dall'alunna a causa dell'inadeguatezza della struttura scolastica.

Questa Difesa Civica, nell'evidenziare che tale situazione risulta essere lesiva dei diritti costituzionali fondamentali di uguaglianza e libertà di ogni individuo, in contrasto con quanto espressamente enunciato nell'art. 3 cpv della Carta Costituzionale il quale obbliga le Istituzioni *"a rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione...."* ha precisato che, a rafforzare tale principio si era espressa, oltre alla

magistratura civile, anche quella amministrativa, attraverso recenti pronunce (Ex plurimis, Consiglio di Stato Sez. VI Ordinanza n.1390/2012; TAR Abruzzo Sez. Staccata di Pescara Set. 404/2012), le quali hanno affermato che *"il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale la cui effettività è assicurata mediante misure idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di ogni ordine e grado"*; ed ancora (TAR Piemonte - Torino - Sez. I - Sentenza n. 1754 del 23.04.07) *"la legge n. 104/92 configura, agli artt. 12 e 13, un diritto soggettivo perfetto del portatore di handicap all'inserimento nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, e prevede gli strumenti idonei al raggiungimento di tale finalità".*

L'intervento si è concluso ribadendo che la frequenza scolastica, nonché la piena utilizzazione di ogni spazio della struttura scolastica, è un diritto primario di ogni alunno, non comprimibile e degradabile in nessun caso e per nessun motivo di ordine tecnico, economico, patrimoniale e/o organizzativo, né per qualsiasi altro tipo di valutazione.

Il Difensore Civico ha invitato l'Ente Locale a far conoscere, con estrema sollecitudine, le concrete iniziative ed i provvedimenti assunti in merito al fine di venire incontro alle comprensibili aspettative ed esigenze prospettate dallo stesso genitore.

L'Ente Locale ha riscontrato prontamente, impegnandosi a realizzare ed ultimare tutti i lavori del caso entro il termine massimo di 2 mesi.

1.8 IL CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

Com'è noto l'art. 136 del D.lgs 267/2000 attribuisce al Difensore Civico il potere d'intervento nei confronti delle amministrazioni locali qualora le stesse, sebbene invitate a provvedere entro un congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge.

Tale potere deve essere esercitato con estrema *ratio* secondo i canoni ermeneutici individuati dalla giurisprudenza in ossequio al principio generale del giusto procedimento e attraverso congrue garanzie procedimentali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente controllato di interloquire e, solo nel caso di persistente inerzia o inadempimento di quest'ultimo, intervenire in via sostitutiva.

Da ciò deriva che l'esercizio del potere sostitutivo, in quanto deroga al principio costituzionale dell'autonomia degli enti locali, non consente applicazioni estensive o analogiche e deve essere limitato ai soli casi in cui la mancata adozione di un atto obbligatorio per legge determini la paralisi dell'ente o il mancato esercizio di una pubblica funzione.

In quest'ottica anche quest'anno, come in passato, il Difensore Civico, si è attivato nei confronti degli enti locali affinché provvedessero ad

approvare il rendiconto della gestione finanziaria intervenendo, attraverso il commissariamento, nei casi di inerzia o inadempimento delle amministrazioni controllate.

A tal fine questo Ufficio ha provveduto, tempestivamente, a contattare gli enti locali invitandoli, alla scadenza prevista per l'approvazione del suddetto rendiconto (30 giugno), a comunicare l'avvenuto adempimento.

Nell'invito ad adempiere entro i termini fissati dalla legge, l'Ufficio ha ritenuto opportuno rammentare, agli enti che non avessero fatto autonoma scelta in materia di controllo sostitutivo, che la mancata approvazione del Conto Consuntivo avrebbe comportato l'attivazione del procedimento surrogatorio, attraverso la nomina di un *commissario ad acta*, ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del D.lgs 267/00.

Al riguardo deve riconoscersi una fattiva collaborazione da parte di quasi tutti gli amministratori e dei dirigenti degli enti interessati che hanno trasmesso con solerzia ogni comunicazione relativa all'approvazione dei rendiconto di gestione.

Poche sono state le diffide indirizzate agli enti inadempienti o che, comunque, non hanno in alcun modo riscontrato le richieste, senza comunque la necessità di intervenire attraverso commissariamento delle amministrazioni.

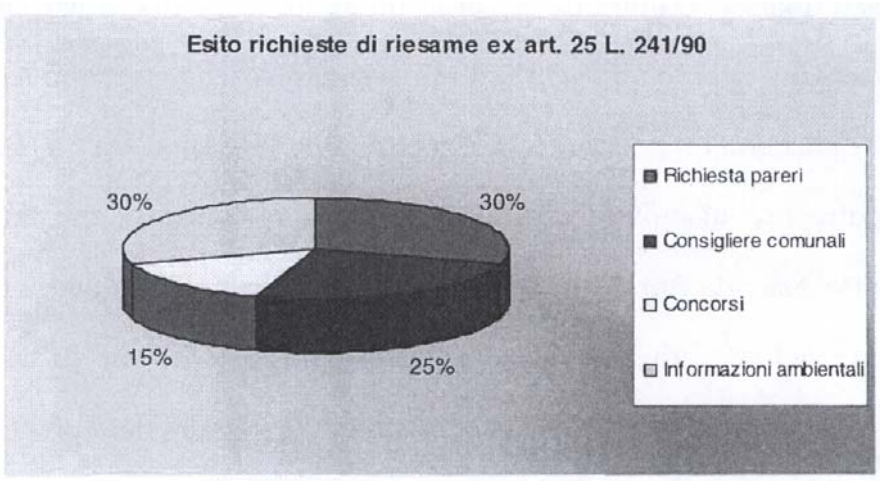
Il potere sostitutivo è stato esercitato, infatti, con estrema *ratio* in linea con le interpretazioni della Consulta e della giurisprudenza.

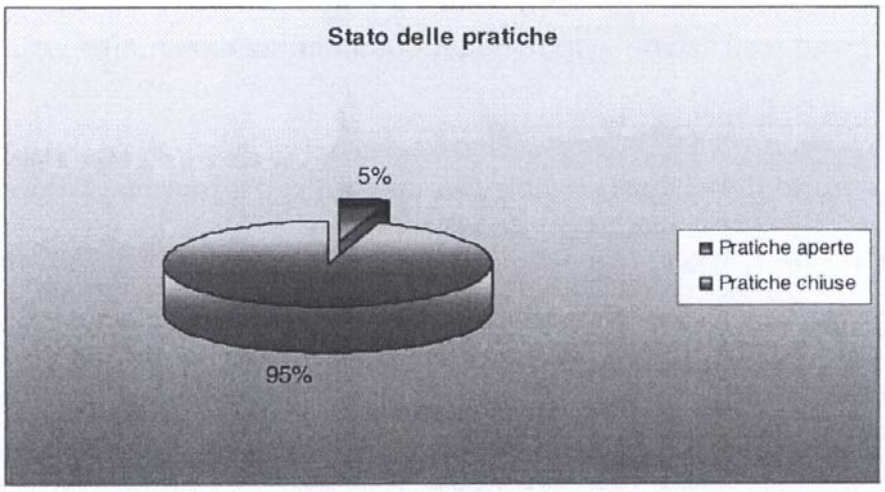
1.9 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

Anche quest'anno le richieste di accesso agli atti inoltrate all'Ufficio sono state molteplici ed hanno riguardato ed interessato diverse materie consentendo a questa Difesa Civica di analizzare ed approfondire aspetti normativi differenti a seconda delle fattispecie di riferimento.

Indubbiamente l'intervento del Difensore Civico si è rivelato risolutivo per la maggior parte dei casi trattati dal momento che molti cittadini o Enti che si erano visti negare o respingere le proprie richieste di accesso, hanno potuto esercitare tale legittimo diritto solo a seguito del tempestivo interessamento di questo Ufficio.

Se, dunque, la maggior parte dei ricorsi proposti sono stati conclusi con provvedimenti positivi di riesame, tuttavia, non sono mancate pronunce negative da parte di questa Difesa Civica precedute, comunque, da una scrupolosa istruttoria e da un'attenta ricerca normativa e giurisprudenziale.





1.9.1 Legittimo l'accesso agli atti istruttori di un procedimento amministrativo

E' questo il caso di un medico, titolare di incarico a tempo indeterminato presso un Distretto Sanitario di base, che ha chiesto al Difensore Civico Regionale il riesame del diniego tacito opposto dalla ASL territorialmente competente, relativamente alla propria richiesta di

accesso agli atti inerente il procedimento amministrativo, in corso d'istruttoria, avente ad oggetto il reinserimento dello stesso in servizio.

In particolare l'istante, revocato dall'incarico a seguito di procedimento disciplinare attivato nei propri confronti da parte della predetta Azienda Sanitaria e successivamente riabilitato, aveva inoltrato formale richiesta di accesso alla ASL competente al fine di conoscere, oltre al nominativo del Responsabile, lo stato del procedimento amministrativo attivato nei propri confronti con conseguente presa visione ed estrazione copia della documentazione inerente il proprio rapporto di lavoro.

A seguito del silenzio rigetto formatosi a causa del mancato riscontro nei termini di legge da parte della ASL, l'istante ha proposto ricorso di riesame ai sensi dell'art. 25 L. 241/90 a questa Difesa Civica.

Questo ufficio ha ritenuto di accogliere il ricorso sussistendo, nella fattispecie, il legittimo interesse dell'istante a conoscere gli atti del procedimento attivato nei propri confronti rilevando che chiunque vi abbia interesse in quanto destinatario dell'atto finale o soggetto autorizzato per legge ad interviene su una parte del procedimento o soggetto che abbia determinato l'avvio del procedimento, può accedere agli atti istruttori relativi a procedimenti amministrativi in corso, richiedendo ed ottenendo dall'Amministrazione informazioni circa lo stato di avanzamento ed il tempo ultimo per la conclusione del

procedimento che lo riguarda; ugualmente lo stesso soggetto ha diritto di richiedere e ricevere dall'Amministrazione risposte sul corretto svolgimento del procedimento in relazione all'esatta applicazione di leggi e regolamenti che disciplinano il procedimento in questione.

A seguito del tempestivo intervento di questo Ufficio e della notifica alle ASL del conseguente provvedimento di riesame l'istante ha ottenuto in breve tempo l'accesso alla documentazione richiesta.

1.9.2 L'accesso alle informazioni ambientali deve sempre essere consentito

Particolarmente interessante è stato il caso sottoposto all'attenzione di questo Ufficio da parte di una nota Associazione di Protezione Ambientale la quale ha rivendicato il proprio diritto, in quanto associazione di categoria, ad accedere agli atti in possesso di diverse Amministrazioni comunali del territorio abruzzese al fine di acquisire notizie in merito alle modalità di svolgimento del servizio di depurazione delle acque nella zona.

Le richieste di accesso erano state formulate, dalla predetta Associazione, al fine di conoscere ed accertare le condizioni del contesto ambientale di riferimento ed acquisire tutte le notizie relative allo stato di conservazione ed alla salubrità dei luoghi.

Stante il silenzio delle Amministrazioni interessate, l'istante ha formulato formale richiesta di riesame a questa Difesa Civica che è tempestivamente intervenuta ai sensi dell'art. 25 L. 241/90 s.m.i.

La questione ha avuto un'ampia portata in quanto ha interessato ben 30 Amministrazioni Comunali che si sono viste notificare il provvedimento di riesame con il quale il Difensore Civico, in accoglimento del ricorso presentato dall'Associazione istante, ha intimato ai suddetti Enti di accogliere la richiesta di accesso illegittimamente rifiutata.

La normativa applicabile al caso di specie è stata rinvenuta nell'art. 3 del decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 di attuazione della direttiva 2003/4/CE, che sostituisce quanto analogamente previsto nel decreto legislativo 27 febbraio 1997 n. 39, attuativo della direttiva 90/313/CE.

Secondo una pronuncia del TAR del Lazio (Sez. III 28 giugno 2006 n. 5272) la normativa suddetta ha introdotto una fattispecie speciale in materia di accesso ambientale che si connota, rispetto a quella generale, per due particolarità: l'estensione del novero dei soggetti legittimati all'accesso ed il contenuto delle cognizioni accessibili.

Sotto il primo profilo l'art. 3 cit. chiarisce che le informazioni ambientali spettano a chiunque le richieda senza necessità, in deroga alla disciplina generale, di dimostrare un suo particolare e qualificato

interesse, quanto al secondo aspetto la medesima disposizione estende il contenuto delle informazioni accessibili alle "informazioni ambientali", che implicano anche una attività elaborativa da parte dell'amministrazione debitrice delle informazioni richieste, assicurando una tutela più ampia di quella garantita dalla normativa generale, oggettivamente circoscritta ai soli documenti amministrativi già formati e nella disponibilità dell'amministrazione.

Ciò comporta di conseguenza anche un'attenuazione dell'obbligo di una precisa individuazione degli atti da richiedere essendo sufficiente anche una generica richiesta di informazioni relativa al caso (*TAR Lazio Roma, sez. III 16 giugno 2006 n. 4667 ; TAR Calabria-Catanzaro, Sez. I, del 19 settembre 2011 n. 1231*).

Ovviamente sotto il profilo soggettivo passivo la norma riguarda tutte le autorità pubbliche, nazionali o locali, che detengano informazioni ambientali.

Sulla base delle predette osservazioni questo Ufficio evidenziando, pertanto, la specialità e la prevalenza della disciplina contenuta nel richiamato art. 3 rispetto alla previsione di cui all'art. 25 L. 241/90, ha riconosciuto, in capo all'Associazione istante, quale ente esponenziale rappresentativo degli interessi diffusi di un settore della collettività, la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per ottenere l'accesso agli atti in questione.

A seguito della pronuncia del Difensore Civico le Amministrazioni interessate si sono tempestivamente attivate per consentire all'istante l'accesso alla documentazione richiesta.

1.9.3 Al titolare di un fondo è riconosciuto un interesse giuridicamente rilevante a conoscere i documenti relativi alla realizzazione di opere sul terreno confinante

Il sig. Tizio si è rivolto a questa Difesa Civica per ottenere l'accesso agli atti del procedimento amministrativo avente ad oggetto la rimozione di una copertura in eternit/amianto di un capannone realizzata dal proprietario del fondo confinante con quello dell'istante, motivando la propria richiesta con l'esigenza di tutelare i propri interessi in sede giurisdizionale.

In particolare l'istante aveva formulato la propria richiesta all'Amministrazione interessata richiedendo la visione e l'estrazione copia, non solo di tutti gli atti connessi al predetto procedimento, ma anche del provvedimento adottato dal Dipartimento di Prevenzione della ASL con il quale era stato intimato all'Amministrazione Comunale di adottare provvedimenti urgenti a tutela della salute pubblica consistenti nella rimozione della suddetta copertura.

A seguito del silenzio rigetto formatosi sull'istanza di accesso, Tizio ha deciso di rivolgersi al Difensore Civico affinché procedesse al riesame del rifiuto opposto dall'Amministrazione Comunale.

All'esito dell'istruttoria condotta sugli atti in proprio possesso, questo Ufficio ha ritenuto di accogliere la richiesta formulata dall'istante, in quanto lo stesso, nella sua qualità di proprietario dell'immobile confinante con quello del controinteressato, avrebbe avuto diritto non solo alla visione ma anche all'estrazione copia dei documenti in esame.

La decisione assunta da questa Difesa Civica si è fondata sul presupposto che la nozione di interesse all'accesso ai documenti amministrativi è diversa e più ampia di quella dell'interesse all'impugnativa, non presupponendo necessariamente una posizione soggettiva qualificabile come diritto soggettivo o interesse legittimo, in quanto la legittimazione all'accesso può essere riconosciuta a chi possa dimostrare che gli atti richiesti abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei propri confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto di accesso, inteso come interesse a un bene della vita distinto rispetto a quello relativo alla situazione legittimante eventualmente l'impugnativa dell'atto.

La legittimazione a richiedere l'accesso, spetta pertanto al soggetto che è parte nel procedimento amministrativo cui si riferiscono i

documenti richiesti in esibizione, nonché al soggetto comunque titolare di un interesse meritevole di tutela ai fini dell'accesso stesso.

In ogni caso l'art. 24 della legge n. 241/1990, recante la disciplina dei casi e delle modalità di esclusione dal diritto di accesso, dispone espressamente, al comma 7, che "*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici.*"

Nella fattispecie la decisione assunta da questa Difesa Civica ha trovato conforto in quella parte della giurisprudenza che ha affermato come il titolare di un fondo abbia un interesse giuridicamente rilevante a conoscere i documenti relativi alla concessione per la realizzazione di opere nel terreno confinante, al fine di verificarne la legittimità e valutare se intraprendere azioni a tutela del proprio diritto al rispetto delle distante ovvero di quello a tutela di immissioni nocive ecc. *(TAR Campania, Napoli sez. V 9 marzo 2004 n. 2780).*

1.9.4 Divieto di reiterazione istanza di riesame

Non sempre, in materia di accesso agli atti, le richieste di riesame a questa difesa civica hanno trovato accoglimento, sia per il decorso del termine per proporre ricorso al Difensore Civico sia per difetto di procedibilità dell'istanza.

Interessante è il caso di un cittadino che dinanzi ad una dichiarazione di improcedibilità, da parte di questo Ufficio, per decorrenza dei termini prescritti dalla legge, presentava ulteriore richiesta di riesame a seguito della proposizione di una nuova istanza di accesso, identica alla prima, all'Amministrazione interessata.

Di fronte ad una simile richiesta questo Ufficio non ha potuto fare altro che rigettare la domanda precisando che, per giurisprudenza ormai consolidata, la mancata impugnazione del diniego nel termine non consente la reiterabilità dell'istanza, e la conseguente impugnazione del successivo diniego o richiesta di riesame al Difensore Civico, se non in presenza di fatti nuovi, sopravvenuti o meno, non rappresentati nell'originaria istanza, o in presenza di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente rilevante. (*Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sent. n. 6 del 18.04.2006*).

Nella fattispecie, quindi, l'intervento del Difensore Civico sarebbe stato consentito solo nel caso in cui l'istante avesse inoltrato una nuova richiesta di accesso all'Amministrazione interessata evidenziando un

nuovo interesse sopravvenuto e non rappresentato in prima istanza e quest'ultima fosse stata rigettata, espressamente o tacitamente, dall'Ente.

1.9.5 L'istanza di accesso non deve tradursi in un controllo generalizzato sull'azione amministrativa

Un cittadino ha chiesto al Difensore Civico Regionale il riesame del rifiuto opposto da un Ente alla propria richiesta di accesso agli atti relativi alla procedura concorsuale, bandita dal suddetto Ente, per il reclutamento di personale a tempo indeterminato.

In particolare l'istante, collocatosi al primo posto della graduatoria di merito e assunto dall'Ente con contratto a tempo determinato, anziché con contratto a tempo indeterminato come previsto nel bando, aveva presentato prima ricorso al Tribunale del Lavoro per il riconoscimento del proprio diritto all'assunzione a tempo indeterminato e, successivamente, nei confronti dell'Ente convenuto, istanza di accesso agli atti della procedura concorsuale motivando la richiesta con l'esigenza di difesa dei propri interessi nella vertenza in atto, anche al fine di proporre eventuali azioni dinanzi al Giudice competente.

Con la suddetta richiesta di accesso l'istante aveva richiesto la visione e l'estrazione copia di tutte le delibere contenenti i dati relativi alla gestione del personale con indicazione del numero dei comandi

accordati dall'Amministrazione nell'anno 2010, nonché di tutti i provvedimenti relativi all'assegnazione del personale presso le varie sedi dell'Ente.

Dinanzi alla rituale richiesta di chiarimenti in ordine ai motivi ostativi all'accesso, l'Ente in questione aveva motivato il rifiuto sottolineando, oltre la genericità dell'istanza, anche l'assoluta irrilevanza della stessa ai fini della difesa in giudizio dal momento che la documentazione richiesta non avrebbe potuto trovare ingresso nel contenzioso avendo il giudice del Lavoro già fissato l'udienza di discussione, ritenendo la causa matura per la decisione, senza necessità di dover acquisire ulteriori mezzi istruttori.

Al riguardo questa Difesa Civica ha ritenuto di non accogliere l'istanza di riesame rilevando l'assoluta genericità della richiesta di accesso in quanto, oltre ad avere ad oggetto, in maniera peraltro non puntuale, tutti gli atti collegati alla procedura concorsuale, si sarebbe riferita, ancora più genericamente, a tutta la documentazione relativa alla gestione del personale dell'Ente.

Per costante elaborazione giurisprudenziale, infatti, l'istanza di accesso, anche se necessaria alla difesa in giudizio, deve riferirsi a specifici atti e documenti riconducibili, direttamente o indirettamente al richiedente per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante e non tradursi in un controllo generalizzato finalizzato alla ricerca di un vizio

dell'agire amministrativo. *(TAR Sicilia-Palermo, Sez. II sentenza n. 757 del 06.06.2008, Sez. IV sentenza n. 1122 del 02.03.2000, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 12.01.2011).*

Nella fattispecie, dunque, l'estrema genericità e indeterminatezza dell'istanza ha determinato la non configurabilità, in capo al richiedente, di un interesse diretto, concreto ed attuale corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento oggetto di accesso, traducendosi, bensì, in un ingiustificato controllo generalizzato sull'attività amministrativa condotta dall'Ente.

Quanto, infine, all'ulteriore osservazione sollevata dall'istante, questa Difesa Civica ha rilevato che la mancata visione dei documenti non avrebbe comunque privato lo stesso del diritto alla difesa in considerazione sia dello stato processuale e delle decadenze fissate nel processo del lavoro, sia del fatto che quest'ultimo avrebbe potuto chiedere al giudice, già prima della fissazione dell'udienza decisoria, un ordine di esibizione degli atti oggetto di istanza di accesso.

1.9.6 Non sono legittime le istanze di accesso genericamente motivate

Il rappresentante legale di un'Impresa ha richiesto al Difensore Civico Regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25, comma 4 della L. 241/90, di riesaminare il rifiuto opposto da un'Amministrazione Comunale relativamente alla richiesta di accesso volta ad ottenere copia della documentazione relativa alla trattativa privata esperita dal Suddetto Ente ed avente ad oggetto l'affidamento temporaneo del servizio relativo alla gestione della raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, con modalità porta a porta.

La suddetta richiesta era stata avanzata al fine di comprendere i criteri di scelta del contraente ed in particolare di conoscere tutta la documentazione relativa alle ditte partecipanti e alla ditta aggiudicataria.

Esaminata la documentazione in atti, questo Ufficio non ha proceduto, nei confronti del Comune opponente, alla richiesta delle ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza di accesso non ritenendo necessario acquisire, in sede di contraddittorio, ulteriori elementi di giudizio al fine di meglio valutare la fattispecie in esame ritenendo di dover condividere quanto affermato dall'Ente in ordine alla genericità dell'istanza di accesso.

Al fine di escludere che l'istituto in questione possa essere utilizzato come strumento per l'esercizio di un controllo generalizzato sull'attività

amministrativa, il legislatore ha riconosciuto, infatti, il diritto di accesso "*a chiunque vi abbia un interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti*" prevedendo, in capo all'istante, l'obbligo di motivare la richiesta indicando gli estremi del documento per il quale si chiede l'accesso (ovvero gli elementi che ne consentano l'esatta individuazione), e specificando (e, ove occorra, comprovando) l'interesse connesso all'oggetto della domanda.

L'istanza di accesso, come ribadito da consolidata giurisprudenza, deve avere, pertanto, un oggetto determinato, o quanto meno determinabile, riferirsi a specifici documenti ed essere formulata in modo tale da escludere un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario.

La stessa deve, inoltre, essere finalizzata alla tutela di uno specifico interesse giuridico di cui il richiedente è portatore e non può tradursi in uno strumento di controllo generalizzato dell'operato della P.A. ovvero del gestore di pubblico servizio nei cui confronti l'accesso viene esercitato nè può assumere il carattere di una indagine o un controllo ispettivo, cui sono ordinariamente preposti organi pubblici" *(TAR Calabria-Catanzaro, Sez. II, sent. N. 705 del 11.05.2010).*

Del resto il diritto di accesso ai documenti, pur essendo finalizzato ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e a favorirne lo svolgimento imparziale non si configura come un'azione popolare,

esercitabile da chiunque, indipendentemente da una posizione differenziata giuridicamente.

Questo perché l'istituto dell'accesso non è teso ad un controllo generalizzato sull'attività amministrativa, dal momento che, correlativamente all'esercizio del diritto alla conoscenza degli atti, sussiste la legittima pretesa dell'Amministrazione a non subire intralci nella propria attività istituzionale, possibili in ragione della presentazione di istanze strumentali e/o dilatorie.

Nella fattispecie sottoposta all'attenzione di questo Ufficio, la richiesta di accesso respinta dall'Amministrazione Comunale e la successiva richiesta di riesame mancavano dei presupposti di ammissibilità e di legittimità previsti dal legislatore, essendosi l'istante limitato a richiedere l'estrazione di copia della documentazione relativa alle Ditte partecipanti alla trattativa privata ed alla ditta aggiudicataria al fine di comprendere i criteri di scelta senza, tuttavia, specificare né la documentazione di cui intendeva prendere visione né la propria posizione rispetto alla procedura di affidamento e, quindi, le ragioni che avessero potuto ricondurre l'interesse all'accesso alla tutela della propria situazione giuridica.

Né è risultata chiara la motivazione sottesa alla richiesta dal momento che i criteri di scelta del contraente avrebbero dovuto essere noti a tutti i soggetti cui l'indagine di mercato era rivolta in quanto

specificati nella stessa lettera d'invito inoltrata, dalla Stazione Appaltante, a tutti i concorrenti.

1.9.7 Costi esagerati per la riproduzione di documenti amministrativi in materia di accesso agli atti: interviene il Difensore Civico

Alcuni Consiglieri Comunali hanno richiesto l'intervento del Difensore Civico sollevando dubbi di legittimità relativamente ad una delibera mediante la quale un'Amministrazione Comunale aumentava, in maniera esponenziale, i costi di riproduzione e di ricerca dei documenti amministrativi, adducendo, quale improbabile motivazione, l'adeguamento di tali importi al costo della vita e citando alcuni pareri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, il cui riferimento non sembrava essere così refluente da poter giustificare tale aggravio per il cittadino che desiderava esercitare il proprio diritto di accesso.

Sulla questione è intervenuto questo Ufficio precisando che, contrariamente a quanto asserito dal Comune, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, nella seduta del 13.09.11, affrontando il tema dei costi di riproduzione copia, di ricerca e di visura, si era espressa in merito evidenziando che la corresponsione dei costi di riproduzione e dei diritti di ricerca e visura, può legittimamente essere richiesta dall'Ente Locale, ma l'importo deve essere equo e non esoso,

nel rispetto del principio di ragionevolezza e di contenuta misura del contributo, poiché la pretesa di un importo elevato costituirebbe un limite all'esercizio del diritto d'accesso.

Per la quantificazione di tali costi, questa Difesa Civica, nel ribadire la necessità che gli importi richiesti per ciascuna copia venissero stabiliti con criteri di uniformità e di praticità al fine di assicurare un pari trattamento a tutti i cittadini nell'esercizio del diritto di accesso alla documentazione, ha suggerito di prendere a riferimento (e comunque di non scostarsi più di tanto) le tariffe indicate nella direttiva della stessa Commissione del 19.03.93, ritenendo equo raccomandare la fissazione di un corrispettivo omnicomprensivo (costo della carta, spese funzionamento fotoriproduttore, ecc.).

1.9.8 Controllo di legittimità su delibera di Giunta Municipale e diniego accesso agli atti per documenti necessari all'espletamento del mandato istituzionale

Ha richiesto l'intervento dell'Ufficio un Consigliere Comunale il quale contestava il diniego opposto dal Comune ad una sua richiesta di accesso agli atti relativi al progetto di costruzione di una centrale eolica e contestualmente ha chiesto di sottoporre al controllo di legittimità una delibera di Giunta Comunale.

Questa Difesa Civica, pur rappresentando, relativamente alle due problematiche segnalate la propria incompetenza funzionale, con nota indirizzata oltre che al ricorrente anche al Comune, ha precisato che il richiesto controllo di legittimità era stato, con normativa costituzionale, sottratto agli Organi che lo esercitavano, senza essere stato attribuito ad altri - salvo il sindacato giurisdizionale - e, relativamente alla richiesta di accesso, ha significato che l'ordinamento aveva voluto evitare che il Difensore Civico potesse essere strumentalizzato dalle varie componenti Consiliari, attraverso decisioni formali sulla ostensibilità o meno degli atti amministrativi, decisioni previste, invece, per la generalità dei cittadini non qualificati da cariche politico-amministrative.

Nello specifico ha precisato che, in merito all'accesso agli atti, era importante evidenziare che tra l'accesso dei soggetti interessati di cui agli artt. 22 e ss. della L.241/90 e l'accesso del Consigliere Comunale di cui all'art. 43 cit. sussiste una profonda differenza in quanto il primo è un istituto che consente ai singoli soggetti di conoscere atti e documenti, al fine di poter predisporre la tutela delle proprie posizioni soggettive eventualmente lese, mentre il secondo è un istituto giuridico posto al fine di consentire al Consigliere Comunale di poter esercitare il proprio mandato, verificando e controllando il comportamento degli organi istituzionali decisionali del Comune.

Il diritto di accesso di cui il Consigliere Comunale e Provinciale è titolare oltre che dalla Legge 241/90, continuava questa Difesa Civica, è assicurato e rinforzato dalla norma speciale di cui all'art. 43 c. 2 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che testualmente recita: *"I consiglieri Comunali e Provinciali hanno diritto di ottenere dagli Uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro Aziende ed Enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato."*

La norma accorda al Consigliere Comunale e Provinciale un diritto pieno e non comprimibile atteso che la speciale normativa, che detta il diritto di accesso dei Consiglieri Comunali non prevede alcun limite nemmeno a tutela di esigenze di riservatezza, fermo restando, tuttavia, il dovere per i consiglieri medesimi di mantenere il segreto *"nei casi specificamente determinati dalla legge"* (così TAR SARDEGNA, SEZ. II - sentenza 30 novembre 2004, n. 1782).

Il diritto dei Consiglieri ad ottenere copia di atti in possesso dell'ente, per quanto precede, è tutelato anche in presenza della necessità di salvaguardare la riservatezza dei terzi; infatti, poiché i detti Consiglieri sono tenuti al segreto d'ufficio è del tutto evidente che non sussiste alcuna ragione logica perché possa essere loro inibito l'accesso ad atti riguardanti dati riservati.

Del resto non va sottaciuto che il Consigliere Comunale o Provinciale esercita un diritto, riconosciuto dalla legge, che ha natura di diritto "soggettivo pubblico funzionalizzato" e la P.A. non ha nemmeno la possibilità di sindacarne l'istanza di accesso, asserendo la mancanza di collegamento con l'espletamento del mandato consiliare.

Non è nemmeno possibile sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto della richiesta di informazioni avanzata dal Consigliere e le modalità di esercizio del potere da questi espletato; concetto quest'ultimo ribadito dalla sentenza del 16/01/2008, n. 32 - T.A.R. Sardegna. "L'obbligo di una Pubblica Amministrazione di permettere l'accesso agli atti ex artt. 22 e segg. L. n. 241/1990 e s.m.i., permane per tutto il tempo durante il quale essa continua a possedere i documenti richiesti in ostensione.

L'ampia latitudine oggettiva dell'art. 43, comma 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (secondo cui i Consiglieri Comunali e Provinciali *"hanno diritto di ottenere dagli uffici ... tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato"*, e la specificità del titolo che abilita i Consiglieri all'esercizio del diritto di accesso, rispetto a quello generale di cui all'art. 22, comma 1, lett. b), L. n. 241/1990, non consentono di apporre alla predetta facoltà conoscitiva limitazioni che non siano espressamente contemplate dalla pertinente disciplina legislativa.

L'intervento si è concluso ribadendo l'obbligo dell'Amministrazione, non suscettibile di valutazioni di merito, di accogliere la richiesta di accesso ad atti per fini precipui al mandato istituzionale, presentata dal Consigliere Comunale.

1.9.9 E' legittimo l'accesso agli atti da parte di un Circolo politico in quanto espressione diretta di un movimento politico nazionale e locale che si identifica pienamente tra i soggetti privati portatori di interessi diffusi

Si è rivolto a questo Ufficio il legale rappresentante di un circolo politico per richiedere, ai sensi e per gli effetti dell'art. 25, comma 4, della legge 07.08.1990, n. 241 e s.m.i., il riesame del diniego opposto da un'Amministrazione Comunale alla propria richiesta di accesso agli atti di un procedimento finalizzata alla verifica della fattibilità degli interventi previsti in un progetto esecutivo predisposto dal Comune ed avente ad oggetto la manutenzione straordinaria su una strada comunale e su alcuni bagni pubblici.

In particolare nella richiesta di accesso l'istante aveva richiesto la visione ed estrazione copia del suddetto Progetto esecutivo oltre alla relazione tecnica, quadro economico, computo metrico, elenco prezzi, delibere di Giunta e determinazioni dirigenziali collegate al

procedimento, motivando la propria istanza con il fatto che da una prima verifica delle procedure e degli atti approvati sarebbero emerse delle incongruenze di carattere urbanistico e delle presunte illegittimità derivanti dalla mancata disponibilità della proprietà di aree appartenenti al Demanio Pubblico; in particolare tali interventi sarebbero stati in contrasto con le previsioni del Piano Particolareggiato del Centro Storico, che destinava dette aree alla realizzazione di "attrezzature per lo spettacolo" ed al prolungamento del "belvedere".

L'Amministrazione Comunale aveva, tuttavia, negato l'accesso agli atti rilevando la volontà, in capo all'istante, di esercitare un controllo generalizzato dell'operato dell'Ente, espressamente vietato dal comma 3 dell'art. 24 della L.241/1990 e s.m.i.".

Dinanzi alla rituale richiesta di chiarimenti, inoltrata da questo Ufficio, in ordine ai motivi ostativi all'accesso, l'Ente in questione ha confermato il menzionato atto di reiezione dell'iniziale istanza di accesso per le medesime motivazioni specificate.

Al riguardo il Difensore Civico ha ritenuto di dover accogliere l'istanza di riesame rilevando che il Circolo di cui l'istante era rappresentante è espressione diretta di un movimento politico nazionale e locale che si identifica pienamente tra i soggetti privati portatori di interessi diffusi di cui all'art. 22, comma 1, lett. b) della legge n. 241/90. L'elaborazione giurisprudenziale della precisata norma (ex multis C.d.S. Sez. VI, del

27.10.2006, n. 6440), considera che, "*la nozione di situazione giuridicamente rilevante ex art. 22, L. n. 241 del 1990, per la cui tutela è attribuito il diritto di accesso, si configura come nozione diversa e più ampia rispetto all'interesse all'impugnativa, e non presuppone necessariamente una posizione soggettiva qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo. La legittimazione all'accesso, conseguentemente, va riconosciuta a chiunque possa dimostrare che gli atti procedimentali oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti, indipendentemente dalla lesione di una posizione giuridica, stante l'autonomia del diritto d'accesso, inteso come interesse ad un bene della vita distinto rispetto alla situazione legittimante alla impugnativa all'atto*".

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, introdotto dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, a norma dell'art. 22, co. 2 della stessa legge (come sostituito dall'art. 15 della legge 11 febbraio 2005 n. 15) costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, il quale si colloca in un sistema ispirato al contemperamento delle esigenze di celerità ed efficienza dell'azione amministrativa con i principi di partecipazione e di concreta conoscibilità della funzione pubblica da parte dell'amministrato, basato sul riconoscimento del principio di pubblicità dei documenti amministrativi. In quest'ottica, il "collegamento" tra l'interesse giuridicamente rilevante del soggetto che

richiede l'accesso e la documentazione oggetto della relativa istanza, di cui al cit. art. 22. co. 1, lett. b), non può che essere inteso in senso ampio, posto che la documentazione richiesta deve essere, genericamente, mezzo utile per la difesa dell'interesse giuridicamente rilevante, e non strumento di prova diretta della lesione di tale interesse (cfr. Cons. Stato Sez. V, 25 maggio 2010 n. 3309, 10 gennaio 2007 n. 55 e 7 settembre 2004 n. 5873);

Tra le varie finalità di un movimento politico è insita certamente anche quella di svolgere azioni dirette a verificare la corretta attività sia degli Organi statali che locali allo scopo di portare all'attenzione dei propri associati e, più in generale della pubblica opinione, le relative considerazioni ed i rispettivi punti vista in merito;

Nella fattispecie la richiesta avanzata dall'istante non poteva essere considerata come volontà di esercitare un controllo generalizzato dell'operato dall'Ente, dal momento che la stessa conteneva, non una miriade ed indefinita qualità e quantità di atti e documenti amministrativi, bensì solo quelli riguardanti specifici interventi, con particolare riferimento alla realizzazione dei bagni pubblici.

La richiesta di riesame ha, dunque, trovato accoglimento in quanto nella stessa il Difensore Civico ha ritenuto sussistere tutti gli elementi ed i presupposti previsti dall'art. 10 del D. Lgs. n. 267/2000 e dell'art. 22 della Legge n. 241/90, per quanto concerne l'esistenza di un

interesse generale e concreto all'acquisizione degli atti, nei quali era insita la finalità del Circolo politico (portatore di interessi diffusi) di svolgere azioni a favore dei propri associati;

Del resto si è fatto rilevare che l'art. 10 del D. Lgs. n. 267/2000, secondo una dottrina autorevole consente un accesso agli atti molto più ampio rispetto alla L. 241/90 e che, quindi, la stessa norma si collocherebbe come "legge speciale di settore rafforzata" e perciò prevalente rispetto alle leggi ordinarie, stante il chiaro disposto di cui all'art. 1, comma 4, del richiamato TUEL, il quale sancisce che "*ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*"; tesi questa rafforzata anche dal successivo art. 43 del citato D. Lgs. n. 267/2000, che detta particolari disposizioni pure per l'accesso alle informazioni ed agli atti da parte dei Consiglieri Comunali;

Inoltre, con specifico riferimento all'interesse ambientale, precise disposizioni di legge, consentono a chiunque l'accesso agli atti riguardanti l'impatto ambientale al quale la realizzazione dei bagni pubblici sembra essere riconducibile.

Quanto, infine, al principio di trasparenza dell'azione pubblica il Difensore Civico ha fatto notare come la pubblicità degli atti degli enti locali, prescritta nell'art. 10 del testo unico per gli enti locali, "*non*

attiene alla fase di perfezionamento dell'efficacia dell'atto e non direttamente finalizzata alle esigenze di trasparenza e di partecipazione al procedimento", in quanto parrebbe, invece, che, sia la pubblicità, sia l'accesso costituiscono strumenti, sia pure differenti, rivolti ad attuare, nell'ordinamento, quelle esigenze di trasparenza e partecipazione che da tempo la comunità europea aveva sollecitato e alle quali l'originaria legge del 1985 (da cui deriva, poi, la disposizione di cui alla legge del 1990, prima, e quella del testo unico successivamente) ha dato, alfine, una prima attuazione (C.d.S. n. 6789/2004 e n. 1772/2011).

1.10 VARIE - AFFARI GENERALI - RAPPORTI ISTITUZIONALI

1.10.1 L'affidamento in house di un servizio può essere disposto solo in presenza dei requisiti previsti dal legislatore

Particolarmente interessante oltre che complesso sotto il profilo istruttorio è il caso, sottoposto all'attenzione di questo Ufficio da un gruppo di consiglieri di minoranza ed avente ad oggetto la presunta illegittimità della delibera di consiglio con la quale era stato disposto l'affidamento provvisorio e sperimentale, in favore di un società controllata dall'Amministrazione Comunale, del servizio di raccolta, trasporto, trattamento e conferimento dei rifiuti in discarica.

In particolare gli istanti avevano sostenuto l'illegittimità dell'operato dell'organo consigliare in quanto il suddetto provvedimento sarebbe stato adottato in carenza della copertura economica e del requisito del controllo analogo previsto nella fattispecie esaminata.

La questione ha richiesto una preliminare riflessione circa la natura giuridica dell'affidamento in house frutto di elaborazione da parte della giurisprudenza comunitaria.

L'*in house providing* deroga alla normativa che impone il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica per la scelta del contraente negli appalti di pubblici servizi e richiede la sussistenza di tre condizioni fondamentali:

- la natura essenzialmente pubblica del capitale della società affidataria;
- il controllo analogo, sulla società affidataria, da parte dell'ente, o degli enti pubblici, titolari del capitale sociale;
- la destinazione prevalente dell'attività.

In particolare, secondo la più acclarata giurisprudenza in materia, sussiste il controllo analogo allorquando l'ingerenza dell'ente controllante sull'ente controllato si realizza, non tanto sotto il profilo formale, quanto sotto quello sostanziale nel senso che la società controllante esercita un potere di direzione, coordinamento e supervisione sui più importanti atti di gestione della società controllata tale da impedire, in concreto, l'attuazione delle politiche aziendali che di fatto incidono sulla concorrenza.

Per quando concerne l'ulteriore requisito della "*destinazione prevalente dell'attività*", la stessa giurisprudenza ritiene soddisfatto il criterio della prevalenza quando l'affidatario diretto non fornisce la propria attività ed i propri servizi a soggetti diversi dall'ente o enti pubblici che la controllano, ovvero li fornisca in misura

quantitativamente irrisoria e qualitativamente irrilevante sulle strategie aziendali ed, in ogni caso, fuori dalla competenza territoriale dell'ente controllante.

Per poter inquadrare la fattispecie nell'ambito *dell'in house providing* e, quindi, legittimare l'affidamento eseguito dall'Amministrazione Comunale in favore della Società X il Difensore Civico ha fatto dunque rilevare che occorreva preliminarmente accertare la sussistenza degli elementi costitutivi dell'istituto in mancanza dei quali l'ente controllato avrebbe dovuto ritenersi soggetto terzo rispetto all'amministrazione controllante.

Dalla disamina della documentazione in atti è emerso che, con deliberazione consiliare, l'Amministrazione Comunale in questione aveva proceduto all'affidamento, provvisorio e sperimentale, in house del servizio di raccolta, trasporto, trattamento e conferimento dei rifiuti di discarica in favore della Società X, dopo aver aderito, con successiva delibera, alla trasformazione della predetta Società da S.r.l. in S.p.a.

L'esame condotto sugli Statuti societari ha portato questo Ufficio ad escludere la presenza degli elementi costitutivi dell'affidamento in house nell'atto costitutivo della Società X S.r.l. ma non in quello della Sociatà X S.p.a.

Infatti, la partecipazione pubblica totalitaria emersa nello Statuto della S.r.l. appariva si un elemento necessario ma non sufficiente ad

integrare il requisito del *"controllo analogo"* che richiede, a giudizio della Corte di Giustizia Europea, la sussistenza di ulteriori presupposti quali:

- la mancanza di rilevanti poteri gestionali da parte del Consiglio di Amministrazione della Società in house;
- l'esercizio, da parte dell'ente pubblico, di maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale;
- la mancanza, da parte dell'impresa, di una vocazione commerciale che renda precario il controllo dell'ente pubblico;
- il vaglio preventivo dell'ente affidante sulle decisioni più importanti della società.

Il Difensore Civico ha fatto notare come lo Statuto della Società X S.r.l. avesse previsto la competenza dell'Amministratore Unico e del Consiglio di Amministrazione, in ordine all'ordinaria e straordinaria amministrazione della società, e, in particolare, la facoltà di compiere tutti gli atti opportuni per il conseguimento dell'oggetto sociale, esclusi quelli che la legge e lo statuto riservano all'assemblea, attribuendo a tali organi ampi poteri in tal senso.

Questa clausola, sebbene piuttosto ricorrente negli statuti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica ed in linea con le disposizioni civilistiche, ha rappresentato la prova inconfutabile e certa

dell'assenza, da parte dell'Amministrazione Comunale, di un controllo sulla società X S.r.l. analogo a quello esercitato sui propri servizi non essendosi rinvenuto nell'atto un potere di indirizzo, supervisione e coordinamento da parte dell'ente controllante sull'ente controllato.

Del resto anche l'ulteriore requisito della prevalenza dell'attività non sarebbe stato soddisfatto mancando nello Statuto l'esercizio di un'attività prevalente in favore dei soggetti partecipanti.

Diversamente, dall'esame dello Statuto della Società X S.p.a., sono emersi i presupposti richiesti dal legislatore per l'inquadramento in house della società e, quindi, per legittimare l'affidamento da parte dell'Amministrazione Comunale.

Restava, dunque, da chiarire se alla data dell'affidamento del servizio, si era già perfezionato il procedimento di trasformazione della società o, come sostenevano gli istanti, lo stesso era ancora in corso.

A tal proposito il Difensore Civico ha richiamato l'art. 2500 c.c. che prevede che "*la trasformazione in società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata deve risultare da atto pubblico, contenente le indicazioni previste dalla legge per l'atto di costituzione del tipo adottato....La trasformazione ha effetto dall'ultimo degli adempimenti pubblicitari di cui al comma precedente*".

Ciò significa, sostanzialmente, che l'atto di trasformazione societaria, redatto in forma pubblica, produce effetti dal momento in cui la società,

nella sua nuova veste giuridica, viene trascritta nel Registro delle Imprese.

Tale elemento non è emerso nella documentazione in possesso di questo Ufficio dal momento che, dalla visura camerale effettuata presso la competente Camera di Commercio risultava che successivamente all'affidamento in questione, la Società X rivestiva la forma giuridica della Società a responsabilità limitata e non della S.p.a. e, quindi, era priva dei requisiti richiesti dal legislatore per l'inquadramento come società in house dell'Amministrazione appaltante.

Di qui la ragionevole presunzione di illegittimità dell'affidamento disposto dall'Amministrazione Comunale avallata, peraltro, dalla stessa deliberazione di affidamento nella parte in cui si disponeva "*di affidare direttamente sulla base della premessa in forma temporanea provvisoria e sperimentale alla Società X S.r.l.* (e non al S.p.a.!!!), *di cui questo Comune è socio, il servizio di raccolta domiciliare e trasporto dei rifiuti, per un periodo di mesi 4 ..... nella prospettiva di un futuro affidamento "in house providing" quando ciò sarà reso possibile*".

La legittimità del predetto provvedimento risultava, peraltro, ulteriormente compromessa dalla condizione, apposta dall'Amministrazione, di subordinare l'affidamento del servizio alla definizione della trasformazione in house della società affidataria.

Le condizioni previste dal legislatore per consentire la riconducibilità della fattispecie nell'ambito dell'*in house providing* dovevano sussistere, infatti, già dal momento dell'individuazione dell'affidatario con la conseguenza che, in mancanza dei presupposti legittimanti l'affidamento in house, la Stazione appaltante aveva l'obbligo di procedere a norma del D.lgs 163/06 tenuto conto dell'oggetto e dell'importo dell'appalto.

Quanto al secondo motivo di doglianza, dall'istruttoria procedimentale condotta da questo Ufficio è emerso che l'Amministrazione Comunale, con delibera di Cosiglio aveva proceduto all'affidamento del servizio subordinando l'avvio dello stesso alla copertura finanziaria di una parte della spesa (*maggiore spesa d'investimento per l'acquisto di contenitori*) e che, con successiva delibera aveva disposto, con variazione di bilancio, la predetta copertura finanziaria.

Com'è certamente noto il T.U.E.L. oltre a subordinare, in ossequio ai fondamentali principi di bilancio, l'effettuazione delle spese da parte degli enti alla sussistenza della relativa copertura finanziaria (art. 191), vieta le gestioni di entrate e spese che non siano iscritte in bilancio (art. 162).

Ciò significa sostanzialmente che, in caso di acquisizione di beni o servizi, l'atto di assunzione dell'obbligazione da parte dell'ente deve

prevedere una copertura finanziaria, certa ed attuale, tradotta in un formale impegno di spesa sul relativo stanziamento.

Le variazioni di bilancio sono si ammesse ma nelle ipotesi in cui si renda necessario procedere all'estensione di un servizio che comporti un conseguente maggior costo per l'ente non previsto in bilancio e, comunque, sempre preventivamente all'atto aggiuntivo con il quale si procede alla suddetta estensione.

Nella fattispecie l'amministrazione non avrebbe potuto dar corso alla procedura di affidamento in quanto nel bilancio non era stata prevista la copertura finanziaria riferita alla maggiore spesa da sostenersi per l'erogazione del servizio di raccolta rifiuti.

Alla luce di quanto premesso, dunque, e per quanto di propria competenza il Difensore Civico ha espresso il proprio parere in ordine all'illegittimità della delibera di affidamento sia sotto il profilo giuridico, essendo la stessa stata adottata in carenza dei presupposti richiesti per gli affidamenti in house e, comunque, in palese violazione della normativa in materia di appalti pubblici, sia sotto il profilo contabile in quanto priva della relativa copertura finanziaria.

1.10.2 Ritardo nella pubblicazione di atti comunali

Si è rivolto all'Ufficio un Consigliere Comunale per segnalare che, frequentemente, alcuni atti adottati dalla Giunta Comunale, dichiarati immediatamente eseguibili, venivano pubblicati con forte ritardo, facendo venir meno, in tal modo, il previsto e dovuto controllo democratico da parte degli stessi Consiglieri Comunali e dei cittadini interessati.

A titolo esemplificativo, il ricorrente ha allegato alla richiesta di intervento una delibera di Giunta dalla disamina della quale si evinceva, in effetti, che la pubblicazione all'Albo Pretorio dell'Ente e la comunicazione ai Capogruppo Consiliari, ai sensi dell'art.125, D.Lgs. n.267/00, erano state effettuate oltre 7 mesi dopo l'adozione dell'atto medesimo.

Il Difensore Civico è intervenuto nei confronti del Comune precisando che l'azione della pubblica amministrazione è rivolta – in via principale – a perseguire l'interesse generale della Comunità di amministrati, agendo attraverso l'esercizio del potere in modo trasparente.

Pertanto trasparenza e partecipazione sono i pilastri basilari delle regole di condotta della pubblica amministrazione che consentono, alla parte privata – cittadino e/o suoi rappresentanti- di comprendere appieno le decisioni adottate, confermando la tendenziale coincidenza tra obiettivi perseguiti e utilizzo del potere conferito dalla legge e ribadendo il principio costituzionale di buon andamento e imparzialità, canonizzato nell'articolo 97 della Carta Costituzionale.

Tali principi sono stati ulteriormente rafforzati dalla Legge 18 giugno 2009, n.69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" la quale, nell'ottica della massimizzazione delle risorse assegnate ad ogni ente e di una gestione orientata al risparmio, per garantire al cittadino una maggiore trasparenza dell'operato dell'intera macchina pubblica, impongono, alle Pubbliche Amministrazioni, l'adozione dell'albo pretorio online quale strumento di pubblicità legale degli atti e provvedimenti amministrativi, a far data dal 01.01.2011.

L'Ufficio ha invitato pertanto l'Amministrazione Comunale ad adempiere ai propri obblighi con maggiore tempestività, nel rispetto delle norme imperative in materia di pubblicità degli atti delle P.A.

A seguito dell'intervento del Difensore Civico, il Comune interessato ha comunicato di aver adottato tutte le misure necessarie al fine di

garantire la trasparenza del proprio operato, attraverso la pubblicazione tempestiva di tutti gli atti soggetti a pubblicazione.

APPENDICE

Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province Autonome

Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO

Dott.ssa Burgi VOLGGER

Via Portici, n. 22 -39100 BOLZANO

Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229

posta@difesacivica.bz.it - www.consiglio-bz.org/difesacivica/

Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO

Avv. Raffaello SAMPAOLESI

Galleria Garbari, n. 9 - 38100 TRENTO

Tel. 0461.213201 - 213165 - Fax 0461.213206 -N. verde 800 851026

difensore_civico@consiglio.provincia.tn.it

www.consiglio.provincia.tn.it/consiglio/difensore_civico.it.asp

Difensore civico Regione ABRUZZO

Avv. Nicola Antonio Sisti

Via Iacobucci, n. 4 - 67100 L'AQUILA

Tel. 0862.644802 - Fax 0862.23194 - N. verde 800238180

info@difensorecivicoabruzzo.it - www.difensorecivicoabruzzo.it

Difensore civico Regione BASILICATA

Dott. Catello APREA

Via Vincenzo Verrastro n. 6 -85100 POTENZA

Tel. 0971.274564 - Fax 0971.469320

difensorecivico@regione.basilicata.it - www.consiglio.basilicata.it

Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA

Dott. Daniele LUGLI

Viale Aldo Moro, n. 44 - 40127 BOLOGNA

Tel. 051.5276382 - Fax 051.5276383 - N. verde 800 515505

DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it - www.assemblea.emr.it

Difensore civico Regione LAZIO

Dott. Felice Maria FILOCAMO

Via Giorgione, n. 18 - 00147 ROMA

Tel. 06.65932014 - Fax 06.65932015

difensore.civico@regione.lazio.it - www.consiglio.regione.lazio.it

Difensore civico Regione LIGURIA

Dr. Francesco Lalla

Via delle Brigate Partigiane, n. 2 - 16121 GENOVA

Tel. 010.565384 - Fax 010.540877

difensore.civico@regione.liguria.it - www.regione.liguria.it

Difensore civico Regione LOMBARDIA

Dott. Donato GIORDANO

Via Fabio Filzi, n. 22 - 20124 MILANO

Tel. 02.67482465/67 - Fax 02.67482487

info@difensorecivico.lombardia.it -www.difensorecivico.lombardia.it

Difensore civico Regione MARCHE

Prof. Italo TANONI

Via Oberdan s.n. - 60122 ANCONA

Tel. 071.2298483 - Fax 071.2298264

ombudsman@assemblea.marche.it - www.ombudsman.marche.it

Difensore civico Regione MOLISE

Prof. Pietro DE ANGELIS

Via Monte Grappa n. 50 - 86100 CAMPOBASSO

Tel. 0874.604670 – Fax 0874.604681

Difensore.civico@consiglio.regione.molise.it

www.regione.molise.it/difensorecivico

Difensore civico Regione PIEMONTE

Avv. Antonio CAPUTO

Via Dellala n. 8 - 10121 TORINO

Tel. 011.5757387 - Fax 011.5757389

difensore.civico@cr.piemonte.it - www.consiglioregionale.piemonte.it

Difensore civico Regione TOSCANA

Dr.ssa Lucia FRANCHINI

Via De' Pucci, n. 4 - 50122 FIRENZE

Tel. 055.2387800 - Fax 055.210230

difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it - www.regione.toscana.it

Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA

Dr. Enrico FORMENTO DOJOT

Via Festaz, n. 52 - 11100 AOSTA

Tel. 0165.238868 - Fax 0165.32690

difensore.civico@consiglio.regione.vda.it - www.consiglio.regione.vda.it

Difensore civico Regione VENETO

Dr. Roberto PELLEGRINI

Via Brenta Vecchia, n. 8 - 30171 MESTRE

Tel. 041.2383411 - Fax 041.5042372

dc.segreteria@consiglioveneto.it - www.difensorecivico.veneto.it/

LO STAFF DELL'UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

Dirigente del Servizio Amministrativo di Supporto alle Autorità Indipendenti:

Dr.ssa Michela Leacche – tel. 0862/644477

Segreteria particolare:

Sig.ra Maura Cappella – tel. 0862/644492

Sede di L'Aquila

Responsabile:

Dr.ssa Federica Lorenzetti – tel. 0862/644736

Collaboratori:

Sig.ra Patrizia Laglia – tel. 0862-644749

Sig.ra Paola Martinelli – tel. 0862-644762

Sede di Pescara

Responsabile:

Dr.ssa Emiliana Di Sabato – tel. 085/69202635

Collaboratori:

Sig.ra Dora Catini – tel. 085/69202605

Dr.ssa Elisabetta Rosito – Tel 085/692026458

CONTATTI

Sede principale:

- L'AQUILA - Via M. Iacobucci, 4
  Tel. 0862.644762 – Fax 0862.23194

Sedi decentrate:

- PESCARA - Piazza Unione, 13
  Tel. 085.69202605 - Fax 085.69202661
- TERAMO - Via Ponte S. Giovanni, 3
  Tel. 0861.245343 - Fax 0861.246342

Sito internet:

- www.difensorecivicoabruzzo.it

Indirizzi e-mail e pec:

- info@difensorecivicoabruzzo.it
- difensore.civico@pec.crabruzzo.it

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 6,40

171280000840