

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII

n. 1/5

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO (Anno 1997)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 26 marzo 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

1. — Premessa	Pag.	7
2. — Considerazioni in merito all'articolo 16 della legge n. 127 del 1997	»	9
3. — Le problematiche poste dall'articolo 16 della legge n. 127 del 1997	»	12
4. — Sintesi dell'attività svolta nei confronti delle ammi- nistrazioni periferiche dello Stato	»	15
4.1. — Lavori pubblici	»	15
4.2. — Urbanistica	»	16
4.3. — Assistenza sociale	»	22
4.4. — Affari finanziari	»	26
4.5. — Sanzioni amministrative	»	29
4.6. — Demanio e patrimonio	»	29
4.7. — Cultura	»	30
4.8. — Commercio	»	32
4.9. — Agricoltura	»	33
4.10. — Impiego pubblico	»	34
4.11. — Lavoro e previdenza	»	34
4.12. — Ecologia e tutela dell'ambiente	»	36
4.13. — Energia	»	37
4.14. — Assistenza sanitaria	»	38
4.15. — Trasporti	»	41

5. — L'esercizio del potere sostitutivo (articolo 17, comma 45, della legge n. 127 del 1997)	Pag.	45
5.1. — La problematica dei consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.....	»	48
5.2. — Il difficile cammino per la costituzione dei consorzi per la gestione del servizio idrico integrato	»	50
5.3. — Altri interventi sostitutivi.....	»	54
5.4. — I controlli sostitutivi sugli atti economico-finanziari	»	55
5.5. — Il problema della definizione dell'atto «obbligatorio per legge»	»	57

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
(Anno 1997)

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Onorevoli Presidenti,

l'inserimento della figura del difensore civico regionale nel quadro delle misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo - adottate dalla "Legge Bassanini" 15 maggio 1997 n. 127 - è stato colto all'interno degli ordinamenti regionali come riconoscimento del ruolo positivo e anticipatore delle regioni nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, ma soprattutto come impegno a realizzare concretamente quel sistema di garanzie che costituisce uno dei punti di forza dei lavori della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali.

Sia l'art.16 della predetta legge - cui questa relazione più specificamente si rapporta - che il successivo art. 17, comma 45 (che sposta sul difensore civico regionale il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali, già attribuito al Comitato regionale di controllo) vanno letti nell'ottica della "costituzionalizzazione" dell'istituto del difensore civico che la stessa Commissione ha qualificato "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione".

Una funzione di garanzia per il cittadino - che vede rafforzata la sfera dei diritti e degli interessi meno protetti - ma anche per la pubblica amministrazione, che potrà avvalersene per realizzare al meglio i principi costituzionali del buon andamento e della trasparenza dell'azione amministrativa.

E' in questa prospettiva - come chiaramente si rileva dai lavori della Commissione bicamerale - che il difensore civico può svolgere un ruolo importante di contrappeso alla eliminazione dei

controlli preventivi di legittimità sugli atti dei comuni, delle province e delle regioni, prefigurata nella proposta di riforma della Costituzione.

E' significativo dunque che, a Costituzione invariata, il Parlamento abbia trovato un consenso molto ampio nel legittimare un organo, istituzionalmente incardinato nell'ordinamento regionale, ad intervenire - sia pure in via transitoria - nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

I difensori civici regionali, che - attraverso il loro Coordinamento - hanno seguito da vicino il formarsi dell'art. 16 della legge 127/97, non possono che manifestare il loro apprezzamento per il significato fortemente innovativo della norma e la loro piena disponibilità a darvi pronta e compiuta attuazione, essendo in loro radicata la convinzione che anche la attesa approvazione della legge istitutiva del difensore civico nazionale si manterrà nello spirito e nella idea di fondo della legge Bassanini: quella di realizzare una rete di tutela dei diritti del cittadino che copra l'intera area della pubblica amministrazione, senza creare elefantiasi burocratiche.

Occorre invece pensare ad una struttura agile e facilmente riconoscibile, governata da un sistema normativo che eviti interferenze, duplicazioni di competenze (rispetto agli altri livelli istituzionali di tutela civica), anche per non disorientare ancor più il cittadino nella ricerca del soggetto cui rivolgersi, di volta in volta, per esporre i propri motivi di lagnanza.

Va da sé che l'istituenda figura del difensore civico nazionale, per essere coerente con i canoni della semplificazione, dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa e in sintonia con la riforma federalistica dello Stato, non potrà non avere come primo (se non esclusivo) referente - per tutto ciò che attiene

agli affari trattati dalle amministrazioni statali a livello decentrato - il suo omologo istituto in sede regionale.

I rapporti che ne conseguiranno dovranno far perno sui principi della collaborazione e del rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, avendo cura di definire con nettezza le competenze e i poteri di intervento tra i diversi livelli istituzionali.

2. Considerazioni in merito all'art. 16 della legge 127/97

La formulazione dell'art. 16 della legge 127/97 non si presenta del tutto felice, prestandosi a qualche ambiguità circa l'ambito dell'intervento del difensore civico regionale e la sfera dei poteri.

Com'è noto, pur circoscrivendo il potere di intervento del difensore civico regionale alla richiesta di notizie e informazioni e alla formulazione di proposte, e sollecitazioni, la norma statale rinvia poi alla disciplina dettata dai singoli ordinamenti regionali nei confronti delle strutture regionali e "provinciali".

Il riferimento alle strutture "provinciali", per la verità, appare del tutto improprio, volendosi presumibilmente il legislatore nazionale richiamarsi, oltre che agli ordinari poteri esercitabili all'interno dell'ordinamento amministrativo regionale, anche a quelli che il legislatore regionale ha di solito previsto nei confronti di tutti gli enti locali (e non solo di quelli provinciali) che esercitano funzioni attribuite o delegate dalla Regione.

Ne consegue che la capacità di intervento dello stesso difensore non è riconducibile ad uno schema unitario, ma va rapportato alle scelte specifiche di ciascun legislatore locale.

Sotto tale profilo, l'Abruzzo è tra le poche regioni che hanno di fatto anticipato il senso ed il contenuto del predetto art. 16,

dandosi una norma che abilita il difensore civico ad intervenire nei confronti di "tutte le altre amministrazioni pubbliche esistenti sul territorio regionale".

Sicché, fin dal suo insediamento, lo scrivente ha esteso la sua attività al di fuori dei confini della stretta "regionalità", pur evitando - nei rapporti con enti e amministrazioni non regionali - iniziative che non si muovessero nel rispetto della piena autodeterminazione di ciascuno di essi ed in uno spirito apertamente costruttivo e collaborativo.

L'intervento ha assunto di solito la forma della richiesta di notizie e di elementi informativi sullo stato della pratica segnalata, accompagnata per lo più da opportuni richiami legislativi o giurisprudenziali, utili ad una riflessione e all'eventuale riesame del caso da parte dell'Amministrazione procedente.

In taluni casi - in presenza soprattutto di interessi diffusi - si è ritenuto opportuno agire d'ufficio, con iniziative di stimolo e di sollecitazione che hanno suscitato eco ampiamente positiva.

In più occasioni, la prospettazione di un problema da parte del singolo cittadino è stata l'occasione per promuovere un intervento a sostegno di vaste categorie sociali, stimolando le amministrazioni interessate a riflettere sull'opportunità di far luogo a forme di autotutela o, comunque, a rivedere le proprie linee interpretative e comportamentali.

Va dato atto che tali iniziative non hanno dato luogo a manifestazioni conflittuali (sotto il profilo della legittimazione ad operare), essendo stati generalmente ben compresi sia la reale sussistenza del problema sollevato sia lo spirito costruttivo e propositivo dell'azione del difensore civico.

D'altronde, al dovere collaborativo delle pubbliche amministrazioni si sono richiamati anche i giudici amministrativi, secondo i quali al Difensore civico regionale va riconosciuta, in considerazione dei fini di pubblico interesse dell'azione da lui svolta, una "funzione sollecitatoria nei confronti di tutti gli enti ed istituti operanti nella regione, che sono tenuti a prestare la propria collaborazione" (TAR Liguria, 18 febbraio 1992 n. 24).

La relazione che segue darà conto del senso e del contenuto di taluni interventi più pregnanti e fornirà forse qualche utile spunto di riflessione sulla esigenza di superare prima possibile la fase di transitorietà della normativa contenuta nell'art. 16 della legge Bassanini, nella prospettiva di una più chiara definizione della identità, del ruolo e dei poteri del difensore civico regionale.

Non può peraltro sottacersi che l'ampliamento della sfera di competenza operata dalla legge Bassanini - sia con l'art. 16 che con il 45° comma dell'art. 17 - ha creato e sta creando in quasi tutti gli ordinamenti regionali seri problemi organizzativi, gravando su istituzioni già di per sé carenti di adeguate strutture tecniche ed operative.

In Abruzzo, in particolare - dove il primo difensore civico si è insediato solo sul finire del 1996 - la nuova esperienza si è avviata tra molte difficoltà, dovute alla fase di primo impianto dell'Ufficio centrale (ubicato presso il Consiglio regionale dell'Aquila) e delle tre sedi decentrate (di Chieti, Pescara e Teramo). A ciò ha contribuito non poco la mancata previsione (nella legge istitutiva) di una pianta organica che consentisse l'acquisizione di personale di adeguato livello professionale.

Sta di fatto che, nel corso del 1997, l'Ufficio si è potuto avvalere di una videoterminalista e - per un periodo limitato - di un

operatore di 3° livello e di una ragioniera di 6° livello; mentre per ciascuna delle sedi periferiche è stato possibile avere la collaborazione di un solo dipendente di 6° livello, a part-time.

A fronte di tale precaria situazione organizzativa, il Difensore civico ha operato 548 interventi, alcuni dei quali di notevole complessità per lo spessore giuridico dei problemi trattati e per il coinvolgimento di vaste categorie sociali.

3. Le problematiche poste dall'art. 16 della legge 127/97.

L'aver codificato la competenza del Difensore civico regionale ad intervenire su questioni esorbitanti lo stretto ambito della "regionalità" ha dato risalto e prestigio al ruolo dell'istituzione, accreditandola come punto di riferimento certo e facilmente individuabile da parte del cittadino alle prese con i ritardi, le omissioni e gli abusi della pubblica amministrazione.

L'innovazione introdotta dall'art. 16 ha avuto il pregio non solo di proiettare la sua azione nei riguardi delle strutture periferiche dell'amministrazione statale in senso stretto, ma anche di rendere più stretti ed organici i rapporti con l'apparato ausiliario dello Stato e, segnatamente, con il sistema delle autonomie locali.

Com'è stato accennato, i poteri riconosciuti da ciascun ordinamento regionale al rispettivo difensore civico nei confronti degli enti locali si atteggiavano in modo sostanzialmente diverso a seconda che questi agiscano per competenza propria o nell'esercizio di una funzione delegata o attribuita dalla Regione.

La linea di demarcazione tra le due sfere di competenza non appare tuttavia così netta, tale comunque da essere facilmente individuata da chi non ha una conoscenza adeguata dei meccanismi che regolano la distribuzione dei poteri tra i diversi livelli istituzionali.

La possibilità che ha ora il cittadino di rivolgersi al difensore civico regionale per qualsiasi difficoltà incontri nei rapporti con l'amministrazione locale costituisce un dato significativo sul piano della effettività della tutela civica.

D'altronde, è proprio sul versante delle autonomie locali che si offrono al cittadino maggiori occasioni di conflittualità e di rimostranza.

Non a caso, fin dalla prima fase di sperimentazione della riforma Bassanini, è emerso che larga parte degli interventi del difensore civico hanno avuto come destinatari i Comuni, quali soggetti delegati alla gestione ed erogazione di larga parte dei servizi sociali o quali titolari di funzioni proprie.

Il settore più coinvolto è risultato quello dei lavori pubblici e dell'assetto del territorio (opere pubbliche, espropriazione, edilizia residenziale pubblica, urbanistica, ecologia e tutela dell'ambiente, trasporti, caccia, cave), seguito da quelli dei servizi sociali (assistenza sociale, assistenza scolastica, lavoro, cultura) e dello sviluppo economico (agricoltura, commercio, turismo).

Sul versante dell'ordinamento e della organizzazione, una gran mole di richieste ha riguardato il rapporto di impiego e le controversie di carattere tributario.

Molti problemi sollevati sono poi di difficile catalogazione, data la loro estrema variegabilità e disomogeneità.

Indubbiamente, le attese create con l'entrata in vigore della riforma Bassanini hanno indotto in molti la convinzione di poter trovare nell'Ufficio regionale una sede alla quale sottoporre qualsiasi tipo di problema con la pubblica amministrazione; magari solo al fine di avere indicazioni e consigli sulla strada da seguire prima di ricorrere ai normali mezzi di tutela giurisdizionale.

Questa attività - spesso resa in modo informale e senza impostare il relativo fascicolo - ha di fatto costituito un impegno lavorativo non di poco conto, per il fatto che in nessun caso lo scrivente ha ritenuto di sottrarsi dal prestare ascolto e dal dare suggerimenti, eccependo l'estraneità della questione alla propria sfera di intervento.

In questo senso, anche lo spostamento della funzione di controllo sostitutivo sul difensore civico regionale ha indotto molti cittadini e amministratori comunali (generalmente rappresentanti degli schieramenti minoritari) a sollevare dubbi di legittimità in ordine a deliberazioni comunali e, spesso, a chiederne l'annullamento.

In tali casi, pur premettendo la mancanza di presupposti per l'esercizio di poteri sostitutivi (o caducatori), l'Ufficio ha di solito aperto un confronto collaborativo con l'amministrazione interessata, fornendo spunti di riflessione ai fini dell'eventuale attivazione dei poteri di autotutela.

Va anche detto che la mancata copertura della carica del difensore civico comunale su larghissima parte del territorio regionale ha finito per riversare su quello regionale la quasi totalità delle rimostranze dirette alle amministrazioni locali.

Peraltro, con i pochi difensori civici comunali nominati nel corso del 1997 (solo 5 su 305 Comuni, in rappresentanza di circa il 5% della popolazione complessiva) si è instaurato un rapporto di stretta e fattiva collaborazione, attraverso scambi reciproci di notizie e riunioni di coordinamento.

4. Sintesi dell'attività svolta nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato

Nel prosieguo della relazione vengono riassunte le questioni trattate da questo Ufficio al di fuori dell'area regionale (intendendosi per tale l'amministrazione centrale e periferica della Regione, gli enti da essa dipendenti, le società a partecipazione regionale e gli enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione), ordinando gli interventi in base alle materie (o gruppi di materie) maggiormente coinvolte.

4.1. Lavori pubblici

E' il settore sul quale si sono appuntati il maggior numero di reclami da parte dei cittadini (n. 71 richieste). Nella stragrande maggioranza dei casi, la lagnanza ha avuto a riferimento l'amministrazione comunale.

I motivi più ricorrenti riguardano:

a) il tradizionale ritardo nel pagamento di espropri.

L'intervento si è generalmente rivelato efficace, smuovendo pratiche ferme da anni e inducendo le Amministrazioni a provvedere al pagamento di quanto dovuto.

In varie situazioni si è scongiurato l'instaurarsi di un contenzioso giudiziario, costoso per entrambe le parti e pieno di incognite, soprattutto per chi ha subito l'esproprio; e ciò per il fatto che, in molti casi, la controparte avrebbe potuto usare l'arma della prescrizione del diritto all'indennità di esproprio o al risarcimento del danno (per esproprio illegittimo).

Si è così evitato (facendo leva anche sul principio di equità) l'assurdo che il cittadino - il quale in buona fede non si fosse attivato per interrompere periodicamente il termine di

prescrizione quinquennale - oltre ad essere privato del bene e dell'equo indennizzo, si vedesse costretto a pagare le spese legali e giudiziarie, nonostante avesse subito la spoliazione di un diritto costituzionalmente garantito.

- b) la mancata assegnazione o la revoca di alloggi di edilizia popolare, gestiti dai Comuni ovvero il ritardo nella stipula di contratti di cessione definitiva.

L'intervento è consistito, per lo più, nella richiesta di dati e notizie sul corretto funzionamento delle graduatorie e, talvolta, nella segnalazione di particolari situazioni familiari riguardanti portatori di handicap. Non di rado, la lagnanza si è basata sulla mancata esecuzione di lavori di straordinaria manutenzione, di spettanza dell'Ente proprietario, o sulla situazione di degrado ambientale.

- c) esecuzione di opere pubbliche: si è trattato per lo più di richieste di intervento per opere urgenti sulla viabilità, per la realizzazione di parcheggi, per il pagamento di lavori appaltati e così via.

4.2. Urbanistica

La materia urbanistica è forse quella nella quale l'intreccio tra competenze ai vari livelli istituzionali (Regione, Comuni, Province) è più complesso, grazie anche ad un processo di delega regionale che in questo settore - a differenza di tutti gli altri - è andato più in profondità.

E' risaputo peraltro che - proprio in tema di urbanistica - il Comune, oltre ad essere interlocutore privilegiato della delega regionale, rimane pur sempre titolare di un'importante sfera propria, in virtù soprattutto della diretta attribuzione (con legge dello Stato) di poteri decisionali nel campo concessorio e autorizzatorio.

Il Difensore civico si è dovuto interessare ad almeno una trentina di richieste, nelle quali venivano sollevate complesse questioni di carattere urbanistico e paesaggistico.

I profili controversi hanno riguardato soprattutto il campo delle concessioni edilizie, la segnalazione di abusi edilizi, il mancato rilascio del certificato di abitabilità, i problemi interpretativi delle norme urbanistiche statali e regionali, il pagamento degli oneri di urbanizzazione e di costruzione, la struttura ed il funzionamento delle commissioni edilizie.

Vasta e positiva eco ha suscitato un intervento del Difensore civico teso a favorire una corretta applicazione della disposizione contenuta nell'art. 7, comma 2 della legge finanziaria 24 dicembre 1993 n. 537, che ha fatto obbligo ai Comuni - in attesa di una disciplina legislativa regionale - di adeguare annualmente, e autonomamente, il costo di costruzione degli edifici "in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'ISTAT".

La segnalazione di un cittadino - il quale denunciava un insolito aumento degli oneri concessori praticati in un Comune - portava l'Ufficio ad avviare un'indagine conoscitiva a più vasto raggio, da cui emergeva che il fenomeno era tutt'altro che circoscritto, trovando riscontro in oltre una decina di Comuni (tra cui due capoluoghi di provincia)

Con comprensibile stupore, si accertava che - a partire dal 1° gennaio 1994 - in tali realtà comunali il costo di costruzione aveva subito un incremento di oltre il 120%, passando da 250.000 lire al mq a circa 640.000 lire al mq., mentre nei restanti Comuni la tariffa praticata fino a dicembre del 1993 aveva subito un modesto aumento (di poche migliaia di lire).

In effetti, da un approfondimento del problema e dal coordinamento delle norme statali e regionali in materia emergeva, con sufficiente margine di certezza, che all'origine dello strano aumento vi era un'errata individuazione della base di calcolo (cui andava rapportato l'incremento annuo ISTAT).

Si era cioè verificato che molte Amministrazioni comunali, anziché prendere a riferimento il costo di costruzione praticato fino al 31 dicembre 1993 (secondo le indicazioni fornite dal Ministero dei LL.PP.) avevano erroneamente assunto come base di calcolo il costo di costruzione relativo all'edilizia agevolata, non considerando che quest'ultimo parametro serviva al solo scopo di "orientare" il costo di costruzione della legge Bucalossi, ma non certo ad identificarsi con esso.

In passato infatti (quando la competenza a determinare entrambi i costi era mantenuta in capo allo Stato) i vari decreti ministeriali succedutisi negli ultimi anni erano soliti fissare il costo di costruzione della "Bucalossi" in misura pressoché dimezzata rispetto al costo di costruzione dell'edilizia pubblica residenziale (250.000 Lit/mq, rispetto a 502.000 Lit./mq.), in ragione della diversa finalità cui si ispiravano.

Infatti, quest'ultimo ha il preminente scopo di sostenere gli interventi finanziari a favore dell'edilizia residenziale, mentre il costo della legge Bucalossi (n. 10 del 1977) ha natura essenzialmente tributaria.

Era quindi evidente l'irragionevolezza - sul piano della politica economica e sociale - di una misura così drastica di incremento della pressione fiscale, che avrebbe colpito pesantemente il contribuente e prodotto negative ripercussioni su un settore già in crisi.

L'Ufficio avvertiva perciò l'opportunità di estendere il suo intervento al di là del caso concreto e di invitare tutti i Comuni della Regione ad un'attenta riflessione, suggerendo l'utilità - anche ad evitare un contenzioso giurisdizionale, dall'esito pressoché scontato - di far luogo subito ad atti di autotutela.

Risulta che, nella quasi totalità dei Comuni interessati (tra cui i due capoluoghi di provincia), l'invito è stato positivamente accolto (ed alcune Amministrazioni hanno deciso di restituire le somme indebitamente percepite); tanto più che sull'interpretazione fornita dal Difensore civico si è successivamente ritrovato anche il Ministero dei LL.PP. (con un parere della Direzione generale del Coordinamento territoriale in data 14 marzo 1997) nel quale si precisa, senza ombra di dubbio, che l'incremento ISTAT va applicato, a decorrere dal 1.1.1994, sulla base costituita dalle 250.000 Lit./mq., stabilita dal D.M. 20.06.1990.

Solo qualche Comune ha ritenuto opportuno attendere la emanazione della legge regionale in materia, trascurando però che il legislatore regionale non può sanare situazioni pregresse, soprattutto laddove la retroattività delle norme andrebbe ad incidere negativamente sulla sfera giuridica di terzi.

Il che - ove non si addivenga ad un provvedimento di autotutela - porterà sicuramente al consolidamento di una molteplicità di situazioni di indebito arricchimento nei confronti di cittadini, che (in buona fede) non hanno fatto ricorso contro una decisione illegittima e assolutamente iniqua.

Da tale vicenda - che ha avuto una notevole eco sugli organi di informazione - emerge comunque il connotato più positivo e pregnante della difesa civica: quello di strumento agile, efficace e tempestivo per risolvere situazioni che, pur assistite dalle ordinarie

garanzie giurisdizionali, difficilmente troverebbero soddisfazione attraverso le lunghe e costose procedure del contenzioso in via amministrativa o giurisdizionale.

Non può infatti ignorarsi che, nella stragrande maggioranza dei casi, il cittadino - al quale viene richiesto il pagamento di un onere concessorio - o non si accorge dell'abuso compiuto nei suoi confronti o se ne avvede quando sono decorsi i termini decadenziali.

Molto spesso poi preferisce rinunciare ad adire le vie legali per non esporsi ad eventuali ricatti o ritorsioni della controparte o per non affrontare le spese di giudizio e le inevitabili umiliazioni di una giustizia lenta e dagli esiti incerti.

Un'altra vicenda di cui il Difensore civico è stato investito riguarda una pratica di finanziamento di un complesso alberghiero - avviata con la speciale procedura della legge 556/88, a favore dei Mondiali di calcio - che ha visto coinvolti una molteplicità di enti e amministrazioni statali, regionali e locali (Regione, Comune, Provincia, Ministero dei beni ambientali, Soprintendenza ai monumenti), trascinandosi per oltre 7 anni, attraversando una cinquantina di passaggi procedurali.

La storia merita attenzione perché emblematica della farraginosità e della lentezza del nostro sistema legislativo e amministrativo, dove il principio della semplificazione del procedimento di cui alla legge 241/90 stenta ancora ad affermarsi nella pratica quotidiana.

Nel caso che ne occupa, il ricorso ad una conferenza dei servizi avrebbe potuto costituire una sede unitaria per confrontare e ponderare attentamente tutti gli interessi in gioco, anziché costringere l'operatore a rivolgersi ad una miriade di sportelli per acquisire distinti pareri, valutazioni ed atti autorizzatori e concessori.

Sta di fatto che, dopo aver avuto il consenso da parte di una varietà di strutture a livello comunale, provinciale, regionale e statale, l'iniziativa alberghiera - per la quale la Regione aveva disposto una consistente anticipazione sul promesso contributo statale - è stata bloccata (dopo 6 anni) all'ultimo passaggio.

La Provincia infatti, dopo aver concesso un'anomala autorizzazione "provvisoria" (condizionata stranamente all'acquisizione, postuma, di una parere del Settore urbanistica della Regione), ne ha disposto poi la revoca, quando ha dovuto prendere atto dell'avviso negativo espresso dalla Regione. Il che ha avuto come ovvia conseguenza l'attivazione di una difficile procedura di recupero della somma anticipata.

Sulla questione - che non può considerarsi chiusa, per la molteplicità e la delicatezza dei profili coinvolti - il Difensore civico ha condotto un impegnativo lavoro di approfondimento e di chiarimento tra le parti interessate, promuovendo una serie di incontri tra amministratori e dirigenti e fornendo la propria collaborazione alle Autorità competenti, anche ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità, tuttora in corso.

Particolarmente complessa e spigolosa si è presentata anche un'altra pratica di autorizzazione alla ricerca e allo sfruttamento di acque minerali, nel cui contesto hanno assunto un peso decisivo gli aspetti urbanistici e paesaggistici.

La vicenda aveva portato all'instaurarsi di un clima di polemica e di contestazione da parte del titolare della licenza di ricerca mineraria, cui il Comune aveva rifiutato il rilascio della concessione edilizia, eccependo la sussistenza di vincoli di carattere paesaggistico.

In effetti, nel corso di più incontri con la ditta interessata e con amministratori e funzionari del Comune, si è avuto modo di accertare taluni equivoci ed anomalie in sede di formazione del Piano paesistico regionale, che non avevano ancora portato ad una formale rimozione del vincolo esistente nella zona in cui insistono le opere necessarie allo sfruttamento delle acque.

4.3. Assistenza sociale

I problemi riconducibili a tale settore hanno assunto contenuto e forme diversi; un buon numero di casi hanno attinenza con le pratiche di riconoscimento dello stato di inabilità e di attribuzione dei correlati benefici economici (indennità di accompagnamento, esenzione dal ticket sanitario, tariffe agevolate nei trasporti pubblici); altri hanno riguardato l'assistenza - da parte dei Comuni - a persone indigenti; altri ancora l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie a favore di soggetti particolarmente bisognosi.

Vicenda che merita attenzione è quella che ha riguardato un disabile al quale l'Azienda USL aveva ritirato l'esenzione dal pagamento del ticket sanitario a seguito di una visita di revisione dello stato di inabilità, a conclusione della quale la Commissione periferica del Ministero del Tesoro aveva chiamato a sé la pratica per un ulteriore controllo (ai sensi dell'art. 1, comma 7 della legge 15 ottobre 1990 n. 295).

Da un'indagine più allargata è emerso però che, nel momento in cui la predetta Commissione decideva di intervenire in via surrogatoria, non solo l'esenzione dal pagamento dei ticket sanitari, ma anche l'indennità di accompagnamento ed altri eventuali

benefici economici e assistenziali subivano la misura cautelativa dell'immediata sospensione.

Vigeva quindi in Abruzzo una prassi - sorretta pare da ufficiose indicazioni del Ministero dell'Interno - di considerare l'intervento della Commissione del Tesoro come base giuridica sufficiente per sospendere la corresponsione di qualsiasi beneficio economico connesso allo stato di inabilità, prima ancora che vi fosse un provvedimento formale di revoca dello stato di inabilità.

Si tralasciava cioè la circostanza che l'originario riconoscimento dello stato di inabilità non era sottoposto a termine risolutivo, ma era soltanto accompagnato dall'obbligo per il soggetto inabile di sottoporsi a visita alla scadenza del periodo prefissato (a richiesta dell'Azienda USL territorialmente competente).

Ciò stante, è sembrato coerente con i comuni principi di diritto amministrativo ritenere che il riconoscimento dello stato di inabilità si dovesse conservare integralmente (con tutti i connessi benefici ed agevolazioni) fin quando non venisse formalmente revocato dall'autorità competente ad emettere l'atto finale.

Non era quindi sostenibile - in assenza di espressa disposizione di legge - che la revoca dello stato di inabilità potesse avere effetti retroagenti o che eventuali ritardi nella effettuazione delle visite di controllo si ripercuotessero a danno del portatore di handicap.

Ciò ha indotto il Difensore civico ad esternare il proprio punto di vista e ad aprire un utile confronto sia con le Aziende USL della Regione, sia con i Prefetti delle province abruzzesi (per gli aspetti connessi alla corresponsione dell'indennità di accompagnamento), sia infine con le Commissioni mediche periferiche del Ministero del

Tesoro, trovando una sostanziale condivisione della tesi portata avanti e un conseguenziale adeguamento.

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per lamentare che una Prefettura, nel rimmettergli il decreto con cui gli era stata revocata l'indennità di accompagnamento, lo invitava a dichiarare, ai sensi dell'art. 11 comma 4 della legge 537/1993, se intendeva rinunciare - eppertanto fare acquiescenza al provvedimento di revoca - ovvero di non rinunciare al suddetto beneficio a decorrere dalla data della visita di accertamento.

L'interessato avanzava dubbi sulla legittimità di tale opzione, dal momento che il richiamato 4° comma dell'art. 11 L. 537/93 era stato espressamente abrogato per effetto dell'art. 4, comma 3 nonies della legge 08.06.96 n. 425, e cioè in una data successiva al parere reso dalla Commissione medica periferica, ma antecedente la data del decreto prefettizio di revoca.

Il Difensore civico faceva rilevare che l'eliminazione del suddetto 4° comma dell'art. 11 (che prevedeva la ripetizione di tutti i ratei versati nell'ultimo anno precedente la data dell'accertamento dell'invalidità) e la sostituzione con un diverso regime sanzionatorio - conseguente alla verifica d'insussistenza delle condizioni di invalidità - era stata occasionata anche da dubbi di costituzionalità della norma caducata, sia sotto il profilo della retroattività della norma, sia sotto quello della sua capacità di restringere la tutela giurisdizionale garantita in via generale dall'art. 113 della Costituzione a tutti i cittadini.

Tuttavia la Prefettura, pur condividendo sostanzialmente le argomentazioni dello scrivente, richiamava una direttiva del Ministero dell'Interno, in base alla quale la procedura per la rinuncia da parte dell'interessato ai benefici doveva intendersi applicabile a tutte le

verifiche sanitarie svoltesi (come avvenuto per il caso di specie) prima della data di entrata in vigore della norma abrogativa.

Gli altri casi trattati hanno invece investito i Comuni, quali titolari di una competenza generale in materia di assistenza sociale.

Al riguardo va fatta una considerazione di ordine generale, nel senso che, pur essendo la dimensione comunale il livello ottimale nella gestione ed erogazione delle prestazioni assistenziali, è diffusa la sensazione che esista - allo stato della normativa - un sostanziale scollegamento della materia assistenziale da quella sanitaria. E ciò soprattutto per via dell'imputazione delle relative competenze a soggetti appartenenti a sfere istituzionalmente diverse: alle autonomie comunali quella assistenziale; ad enti dipendenti dalla Regione (Aziende USL), quella sanitaria.

Il che, di riflesso, non può che determinare un affievolimento dei poteri del difensore civico regionale in tema di assistenza e sicurezza sociale, dovendo esso limitarsi a chiedere notizie ed informazioni o a segnalare particolari situazioni alle amministrazioni comunali, senza tuttavia disporre degli ordinari (e più efficaci) strumenti di intervento di cui può avvalersi nei settori di competenza regionale. In altri termini, la tutela civica si restringe e si attenua proprio in un campo in cui si manifesta più pressante l'esigenza di garantire categorie sociali particolarmente bisognose, e spesso indifese nei riguardi della malamministrazione locale.

Di tali preoccupazioni lo scrivente si è fatto portavoce in un convegno sull'assistenza sociale, tenutosi di recente all'Aquila alla presenza della Ministra per la famiglia e la solidarietà sociale, On.le Livia Turco, la quale ha mostrato interesse all'argomento ed ha chiesto un incontro con tutti i difensori civici regionali, soprattutto in

vista della predisposizione del Piano nazionale sull'assistenza sociale.

4.4. Affari finanziari (tributi - demanio e patrimonio - sanzioni amministrative).

4.4.1. Problemi tributari

Le lagnanze in questo settore sono state numerose (una trentina) ed hanno avuto ad oggetto soprattutto l'imposizione di tasse e tributi. La contestazione ha riguardato talvolta il titolo di debenza del tributo, talvolta la misura dello stesso.

I ricorsi si sono appuntati:

- a) sull'amministrazione centrale dello Stato (mancata restituzione IRPEF, contestazione della tassa di visura catastale o del bollo per rilascio documenti, errato calcolo dell'IVA, ecc.);
- b) sul parastato (tassa ACI su auto di cui non è stata registrata la vendita o su auto rubate). Al riguardo il Difensore civico si è fatto portavoce della ingiusta richiesta di pagamento della tassa per le auto di cui sia stata dimostrata la perdita del possesso (per vendita, furto, ecc.), secondo una tesi che ha trovato conferma in una recente sentenza della Corte di Cassazione - (Sez. Civ. n. 8176 del 29.08.1997).
- c) su enti pubblici economici (contribuenza ai Consorzi di bonifica montana).
- d) su amministrazioni comunali (tasse sui rifiuti solidi urbani, sull'acqua, sul gas metano).

In più occasioni, il Difensore civico è intervenuto per richiamare l'attenzione sull'avvenuta prescrizione del tributo (per decorrenza del termine quinquennale di cui all'art. 2048 cc.)

Il richiamo è stato di solito accompagnato dalla indicazione di supporti giurisprudenziali, stante la ben nota difficoltà di inquadrare taluni tributi nella prescrizione abbreviata di cui al citato art. 2048, anziché in quella ordinaria (decennale), di cui al precedente art. 2046 cc.

In un buon numero di interventi si è avuto un positivo riscontro, mentre per altri si è suggerito il ricorso ai competenti organi dell'Amministrazione finanziaria dello Stato (Direzione regionale delle entrate), con cui sono stati tenuti proficui rapporti di collaborazione e scambi di notizie e informazioni.

Una diffusa conflittualità ha riguardato i Consorzi di bonifica, soprattutto per la lentezza con cui procedono alla cancellazione dai ruoli di contribuenza di immobili che non hanno più la destinazione agricola o che, pur trovandosi nel comprensorio consortile, non risultino effettivi beneficiari dei vantaggi dei lavori di bonifica, già eseguiti o da completare, secondo un principio interpretativo che è stato fatto proprio dalla Corte di Cassazione (s.u. n. 877 del 06.02.84).

Il problema merita attenzione in quanto - proprio in riferimento a tale decisione della Suprema Corte - un paio di Giudici di pace operanti in Abruzzo hanno accolto i ricorsi di contribuenti, ai quali il Consorzio di bonifica impositore non aveva dato dimostrazione della effettiva utilità arrecata al fondo in conseguenza delle opere di bonifica.

Sulla scia di tale orientamento, si è diffusa una certa aspettativa da parte dei contribuenti, favorita anche da discutibili

iniziative di studi legali che - attraverso interviste e messaggi sugli organi di informazione - si sono messi a disposizione per patrocinare eventuali ricorsi.

Il punto è che l'orientamento affermatosi tra i predetti giudici di pace, oltre ad essere minoritario all'interno di tali giurisdizioni, risulta fortemente contestato dai TAR e dai giudici ordinari (che rivendicavano a sé la relativa competenza).

Sulla materia è intervenuta di recente la Corte di Cassazione (Sez. I n. 9534 del 29.9.1997) per affermare che la controversia avente ad oggetto la restituzione di contributi corrisposti ad un Consorzio di bonifica ha natura tributaria e, non essendo espressamente attribuita dalla legge alla giurisdizione delle Commissioni tributarie, appartiene alla giurisdizione ordinaria e rientra nella competenza per materia del Tribunale.

Pertanto, della questione si è indirettamente occupata anche la Corte Costituzionale con una recentissima sentenza (n. 26/1998) con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 21 del R.D. n. 215/1933, nella parte in cui non permette all'autorità giurisdizionale ordinaria di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattivi, nell'ipotesi in cui venga contestata l'esistenza o l'entità del credito vantato dai Consorzi.

Nell'occasione, i giudici della Consulta si sono richiamati ad una precedente pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 5443 del 1991), in base alla quale "l'assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quelli dell'esazione".

Esito positivo ha avuto l'intervento su un Ufficio IVA, che ha disposto l'annullamento dell'avviso di irrogazione di una sanzione, applicata per un tardivo versamento di una sanatoria per irregolarità

formali . Dagli accertamenti è risultato infatti che la sanzione era da ricondursi ad una errata segnalazione del Centro trasmissione dati.

4.5. Sanzioni amministrative

All'attenzione del Difensore civico sono stati portati 8 casi di contravvenzioni, per lo più riferite a violazioni del Codice della strada o all'esercizio abusivo di attività.

In qualche caso, si è fatta rilevare l'intervenuta prescrizione; in altri, sono stati presi contatti con i competenti uffici della Prefettura o della Questura per impostare correttamente la relativa opposizione al pagamento della sanzione.

4.6. Demanio e patrimonio

Due le questioni trattate: una riguardante un contenzioso con un Comune per il rinnovo della concessione di un terreno già utilizzato per la costruzione di un ristorante-bar e servizi turistici, in relazione al quale l'Amministrazione pretendeva di imporre un canone decuplicato rispetto a quello stimato dall'UTE.

Il Difensore civico ha svolto al riguardo una proficua opera di mediazione e di convincimento per arrivare ad una conclusione equa e bonaria tra le parti.

La seconda è consistita nella consulenza giuridica fornita ad un'Amministrazione comunale in relazione ad una complessa vicenda relativa ad una donazione di un immobile appartenente ad un ente morale.

4.7. Cultura

L'intervento del Difensore civico nei confronti di enti ed istituzioni statali è stato chiesto per una decina di casi.

In due di essi, l'Ufficio si è interessato all'accorpamento di Scuole medie e di Direzioni didattiche, contro cui si sono sollevate proteste da parte di comitati di cittadini.

Lo scrivente ha svolto un'opera di chiarimento e di mediazione tra i cittadini e il Provveditore agli studi che ha portato a rilevare la correttezza formale della procedura seguita. Generalmente la decisione di soppressione o accorpamento delle strutture didattiche veniva assunta su parere largamente condiviso dal Consiglio scolastico provinciale, tenendo conto dei parametri demografici indicati dal Ministero.

Un'attività di sollecitazione è stata rivolta a favorire un rapido accordo di programma tra Amministrazione provinciale e Amministrazione comunale per dotare il Conservatorio di Musica "Casella" dell'Aquila di locali adeguati al funzionamento della prestigiosa istituzione culturale.

Sul versante universitario, le problematiche sollevate hanno avuto a riferimento: - il numero chiuso per l'accesso alla Facoltà di Odontoiatria, su cui è stato condotto con alcuni studenti un utile approfondimento sotto il profilo normativo e giurisprudenziale; - il diniego opposto dal C.C.L. della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università di Chieti di convalidare gli esami sostenuti molti anni prima, ai fini della reiscrizione alla stessa Facoltà. Al riguardo si è dovuto prendere atto che gli esami in questione si riferivano a periodo antecedente al nuovo ordinamento di Medicina, di talché la reiscrizione poteva avvenire solo attraverso il superamento della prova di ammissione al 1° anno.

Il Difensore si è poi occupato di un problema sollevato da più alunni di un Istituto accademico, che avanzavano dubbi sulla regolarità di rapporti finanziari che sarebbero intercorsi con la Regione nel finanziamento di iniziative artistico-culturali. Gli accertamenti hanno portato però ad acclarare l'insussistenza di contribuzioni a carico del bilancio regionale. Con alcuni alunni dello stesso Istituto è stata inoltre discussa e approfondita la singolare disposizione contenuta nell'art. 3, comma 2 del R.D. 31.12.1923 n. 3123 (tuttora in vigore) che impone che i corsi di studio nelle Accademie di belle arti debbano essere conclusi nel termine massimo di 5 anni (salvo lo spostamento di un quarto degli insegnamenti complementari e del diploma all'anno successivo al primo), pena l'annullamento della carriera scolastica dell'alunno ripetente.

La questione dovrebbe trovare un adeguato correttivo nell'ambito della riforma degli istituti accademici, in corso di definizione.

In due circostanze l'intervento ha avuto a riferimento altrettante amministrazioni comunali per indurle a titolare strade e piazze di loro proprietà a cittadini che hanno dato prestigio alla cultura abruzzese.

In entrambi i casi, le segnalazioni hanno avuto positivo seguito.

Particolarmente apprezzata è stata infine l'assistenza data ad un docente, aspirante da vari anni ad incarichi di supplenza in scuole medie, che non riusciva ad ottenere dalle strutture scolastiche l'elenco dei professori ai quali detti incarichi erano stati dati.

L'interessato ha espresso viva soddisfazione per l'intervento del Difensore civico, che sarebbe stato determinante non solo per

rendere effettivo il diritto di accesso ad atti e documenti degli istituti scolastici, ma anche - a suo dire - per coinvolgerlo per la prima volta in un buon numero di supplenze.

4.8. Commercio

Le questioni trattate sono state 15 e quasi tutte hanno avuto come referenti principali le amministrazioni comunali, nell'esercizio di competenze proprie o coinvolte in procedimenti complessi, in concorso con la Regione.

Alcune problematiche si sono presentate abbastanza semplici (richieste di spostamento di mercati all'aperto, esercizio abusivo di attività commerciali, attività non ricomprese nelle tabelle merceologiche, ecc.).

Altre invece hanno riguardato situazioni assai più complesse, coinvolgendo l'apertura di esercizi di supermercato, per le quali più volte, il Difensore civico ha dovuto richiedere l'effettuazione di verifiche da parte sia del Comune territorialmente competente che delle strutture regionali.

In un paio di situazioni, l'attività sollecitatoria nei confronti degli amministratori comunali ha assunto toni più decisi, di fronte ad atteggiamenti apparsi talora eccessivamente dilatori e suscettibili di responsabilità penali.

In altra occasione, l'intervento ha avuto ad oggetto l'interpretazione dell'art. 47, comma 6 del Decreto del Ministro del Commercio, che, nel disciplinare i "centri commerciali, li identifica in quegli esercizi di vendita, inseriti in una struttura a destinazione specifica provvista di spazi comuni gestiti unitariamente, semprechè il loro numero non sia inferiore ad otto.

Nel caso di specie, si trattava di stabilire se fosse consentito l'ampliamento di 7 esercizi commerciali appartenenti alla medesima società, ma oggetto di separate autorizzazioni.

Il Sindaco del Comune territorialmente competente rimetteva l'istanza di ampliamento alla Giunta regionale per l'acquisizione del nulla osta (richiesto dalla L.R. n. 100/94 solo per gli esercizi con superficie di vendita superiore a mq. 1600).

La pratica veniva istruita dai competenti Uffici del Settore commercio e poi sottoposta alla Giunta regionale perchè la rigettasse (in conformità al parere reso dalla Commissione regionale per il commercio).

Sulla questione, il Difensore civico promuoveva due incontri con i responsabili del procedimento e con la ditta interessata, esprimendo le sue perplessità sulla linea interpretativa portata avanti dalle strutture regionali (anche per via di precedenti note dirigenziali dal tenore non univoco).

Sta di fatto che l'Amministrazione non riteneva di dover modificare l'indirizzo assunto (sul quale però si ritrovava poi in disaccordo anche il Tar Abruzzo).

4.9. Agricoltura

La riconducibilità alla sfera regionale della quasi totalità delle funzioni di materia di agricoltura ha dato al Difensore civico poche occasioni di intervento sull'apparato statale.

I motivi di lagnanza si sono avuti soprattutto nei confronti dei Consorzi di Bonifica (che in Abruzzo sono in fase di radicale riordino) e si sono appuntati principalmente sulla contestazione delle quote di contribuenza.

Alcune pratiche hanno invece riguardato la problematica degli usi civici, interferendo con i settori della caccia, delle attività estrattive e dell'urbanistica.

Un intervento è stato operato positivamente presso un Comune capoluogo per indurlo all'autotutela in ordine ad una delibera con cui veniva fissato un notevole aumento della fida-pascolo con effetto retroattivo (di oltre due anni) e per sollecitare l'adozione di un nuovo regolamento della stessa fida-pascolo.

4.10. Impiego pubblico

Le richieste di intervento sono state 16 ed hanno riguardato profili ed istituti diversi: riconoscimento di mansioni superiori, esclusioni da concorsi, applicazione del contratto integrativo, pagamento arretrati, rimborsi spese, ecc.

Le lagnanze hanno investito soprattutto gli enti locali e gli istituti universitari.

Generalmente le amministrazioni interessate hanno fornito dettagliate notizie, favorendo così il positivo ruolo di mediazione del Difensore civico.

4.11. Lavoro e previdenza

Gran parte delle questioni sottoposte al Difensore civico hanno avuto come referenti gli istituti previdenziali (segnatamente l'INPS).

Tra gli oggetti sottoposti alla sua attenzione, la definizione del trattamento di pensione, il mancato riconoscimento di periodi lavorativi prestati all'estero o dell'equo indennizzo, l'assistenza alle lavoratrici madri, il trattamento pensionistico di reversibilità, la graduatoria degli aspiranti ai lavori socialmente utili.

Un problema di particolare importanza ha riguardato un centinaio di lavoratori di un'azienda calzaturiera che, dopo essere stata finanziata con i fondi della legge 26.01.94 n. 56, è entrata in una situazione di crisi, lasciando i lavoratori privi di occupazione e di salario.

Il Difensore civico si è ritenuto investito del potere di intervenire - su richiesta dei lavoratori - dopo essersi reso conto che, in effetti, le modalità con cui il Ministero del lavoro dà attuazione alle disposizioni di cui alla citata legge n. 56/94 lasciano ampi margini di rischio circa la effettività dei risultati occupazionali, cui i benefici economici sono preordinati.

La normativa statale sembra infatti mirare soltanto al sostegno delle imprese (perché riassumano i lavoratori delle aziende in crisi), senza preoccuparsi minimamente del mantenimento dei lavoratori stessi per un periodo di tempo ragionevolmente lungo.

D'altra parte, l'erogazione dell'ultima tranche del contributo avviene sulla base del semplice accertamento circa l'avvenuta riassunzione dei lavoratori, a prescindere da ogni ulteriore garanzia fideiussoria circa il futuro occupazionale delle forze di lavoro.

In tal senso, il Difensore civico ha rimesso una circostanziata nota alla Direzione regionale dell'impiego del Ministero del Lavoro, sia per segnalare l'urgenza di intervenire per il recupero dei fondi erogati, sia per suggerire una modifica della normativa legislativa e regolamentare, introducendo clausole di salvaguardia che scoraggino il ricorso ad "avventure" imprenditoriali.

4.12. Ecologia e tutela dell'ambiente

L'intervento del Difensore civico in questo settore ha preso il via con la denuncia di alcune situazioni di inquinamento delle acque e di rischio di inquinamento da onde elettromagnetiche..

La questione più complessa - e tuttora aperta e suscettibile di imprevedibili sviluppi - è stata sollevata da un apposito comitato di cittadini, giustamente preoccupati del rischio alla salute pubblica per la forte concentrazione, in una zona densamente abitata, di antenne di un gran numero di emittenti radiotelevisive.

La problematica ha investito una serie di enti e centri decisionali (Regione, ASL, Comune, Ministero delle poste e telecomunicazioni) ed è stata resa di difficile soluzione dalla presenza di un quadro normativo singolarmente confuso e incerto e dalla mancanza di chiare imputazioni di competenza.

In materia sussiste infatti una normativa regionale del tutto peculiare, risalente al 1991 (L.R. n. 20 del 4.6.1991) la quale è rimasta di fatto inoperante (vuoi per la ambigua formulazione del testo vuoi per la mancanza di personale specializzato nel settore); sicché la rimozione di tutti gli impianti abusivamente realizzati è parsa oggettivamente difficile, essendovi interessate gran parte delle reti radio-televisive che servono una vasta estensione di territorio.

Le contrastanti risultanze degli accertamenti tecnici disposti a diverso livello istituzionale (Regione, ASL, Ministero delle Poste, Comune, ecc.) e l'instaurarsi di un contenzioso tra le parti coinvolte hanno allontanato le possibilità di una soluzione a tempi brevi.

Il Difensore civico è intervenuto promuovendo incontri con amministratori ed esperti ed ha seguito l'evolversi del quadro normativo, che è stato caratterizzato dalla emanazione di sostanziali

correttivi alla richiamata normativa, introdotti con L.R. 2.8.1997 n. 77 (anch'essa peraltro di non facile attuazione).

Il caso ha comunque suscitato vasto interesse ed è stato di forte stimolo per avviare il varo di apposito decreto governativo (in questi giorni all'esame della Conferenza permanente Stato/Regioni) che fissa i nuovi limiti all'esposizione alle onde elettromagnetiche).

Analogo intervento è stato svolto a proposito di una situazione di rischio da onde elettromagnetiche, determinato dalla installazione di ripetitori per la telefonia, contro cui si era costituito un comitato di cittadini per la salvaguardia della salute dei residenti nella zona.

4.13. Energia

Oggetto di diffuso malcontento è stata la deludente applicazione delle leggi n. 308 del 1982 e n. 10 del 1991, in materia di risparmio energetico, la cui fase attuativa è stata rimessa alle regioni (che hanno disciplinato, con proprie norme, forme e modalità di erogazione degli incentivi).

Il punto è che le norme in questione si sono preoccupate di creare aspettative e di sollecitare la presentazione delle richieste senza garantire nel tempo un flusso finanziario costante dal bilancio statale a quello regionale.

Sicché, dopo qualche anno, i trasferimenti statali - di per sé abbastanza esigui - si sono sempre più assottigliati fino a caricare quasi interamente sui bilanci regionali (nell'ambito delle nuove entrate tributarie previste dalle riforme del sistema fiscale) eventuali contributi afferenti a tale settore di intervento.

Sta di fatto, che al momento, sono circa 7.500 le istanze presentate al competente Assessorato regionale che non hanno

avuto la possibilità di essere esaminate per carenza di fondi (mentre circa 2.000 risultano respinte).

La questione merita attenzione in quanto, alla delusione di tanti cittadini di non vedersi accolta la domanda presentata (e per la cui documentazione tecnica hanno dovuto sostenere oneri non indifferenti), si è aggiunta la beffa di aver rinunciato a suo tempo a detrarre la spesa di che trattasi dalla dichiarazione dei redditi IRPEF dell'anno di riferimento.

Il Difensore civico è intervenuto in più occasioni, sia per seguire l'iter di pratiche giacenti da anni, sia per rappresentare alle competenti sedi regionali l'esigenza di indicare con chiarezza le linee programmatiche ed operative che la Regione intende darsi in tale materia, tenendo anche conto delle nuove funzioni nel campo del risparmio energetico che ad esse stanno per essere attribuite con i decreti attuativi della legge Bassanini n. 59 del 1997.

V'è anche da tener presente che, con le recenti disposizioni statali a favore delle ristrutturazioni di edifici, sarà molto più facile per i cittadini portare le spese sostenute per opere di risparmio energetico in detrazione dall'IRPEF, senza dover attendere improbabili incentivi collegabili alla legge 10/91 o alle richiamate leggi regionali.

4.14. Assistenza sanitaria

Le numerose questioni in tema di malasanità hanno ovviamente riguardato, in larghissima parte, le Aziende sanitarie locali, e cioè strutture incardinate nell'ordinamento regionale. In questa sede è opportuno far cenno a due significativi interventi che

riguardano l'interpretazione e l'attuazione, in sede locale, di normative statali sulle quali la mediazione del Difensore civico è risultata decisiva. Il primo attiene alla delicata e travagliata fase di applicazione delle disposizioni della legge 25.02.1992 n. 210 e del D.L. 23.10.1996 n. 548, in tema di indennizzo a favore di soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati.

Ad occasionare l'interessamento dell'Ufficio sono state due segnalazioni di persone che avevano da tempo rivolto istanza per la concessione dell'indennizzo e che lamentavano il mancato avvio dell'istruttoria, ai fini dell'ulteriore inoltro alla competente Commissione medica ospedaliera.

Esperiti gli opportuni contatti per le vie brevi presso le varie Aziende Usl e l'Assessorato regionale alla sanità, si accertava una diffusa presenza di ritardi e incertezze da parte di competenti uffici, dovuti essenzialmente a dubbi interpretativi delle norme statali e a difficoltà organizzative che rischiavano di far slittare la conclusione dei procedimenti oltre ragionevoli limiti temporali (col rischio oltretutto di responsabilità per violazione dei principi posti dalla legge 241/90).

Di qui l'idea di convocare una riunione con tutti i Dirigenti dei Servizi prevenzione e di medicina legale e del lavoro e del Servizio medicina di base e specialistica dell'Assessorato regionale alla sanità per un esame congiunto della problematica, tenendo in particolare considerazione l'esigenza di una disamina in termini generali, allo scopo di garantire la massima riservatezza delle notizie, (nel rigoroso rispetto della legge sulla privacy).

L'incontro si concludeva con un comune impegno a sbloccare da subito l'iter delle istruttorie, sulla base di criteri operativi improntati allo snellimento delle procedure (rapporto diretto tra le Direzioni

sanitarie competenti a rilasciare notizie sui controlli virologici e di laboratorio, acquisizione diretta e riservata di documenti da parte dei diretti interessati, affidamento diretto dei compiti istruttori ai Servizi di medicina legale e del lavoro, con il supporto organizzativo ed operativo di personale amministrativo).

A tal fine, il competente Settore della Giunta regionale provvedeva ad emanare apposita circolare ai Direttori generali delle Aziende sanitarie locali per indirizzarli verso una univocità di interpretazione ed una uniformità di comportamento.

Va dato atto alle predette strutture sanitarie di aver dato seguito positivo agli impegni assunti, imprimendo una decisa accelerazione ai procedimenti pendenti.

La seconda questione trattata - su cui si è registrato un vasto consenso nell'opinione pubblica - è quella relativa alla rideterminazione delle tariffe per le prestazioni sanitarie, ambulatoriali e specialistiche, stabilite dal D.M. 2 luglio 1996, che una Azienda sanitaria locale aveva aumentato mediamente - a decorrere dal 1 gennaio 1997 - di oltre il 40%, diversamente da quanto deciso dalle altre ASL della Regione (che avevano invece mantenuto invariate le stesse tariffe).

La notizia di tale diversità tariffaria (apparsa su un organo di informazione) ha indotto il Difensore civico ad avviare immediati contatti con l'Assessorato regionale alla sanità, per l'acquisizione di dati documentali e a convocare subito una riunione con il Direttore generale e il Dirigente amministrativo dell'Azienda sanitaria locale interessata.

Dall'esame congiunto della complessa problematica, si acclarava che la decisione di applicare i nuovi livelli massimi stabiliti dal predetto D.M. era stata assunta nella (errata) convinzione che,

nelle more della disciplina regionale della materia, il tariffario ministeriale avesse valore vincolante per le ASL.

In effetti, da una più attenta lettura delle norme statali (in particolare dell'art. 2, comma 2 della legge 28.12.95 n. 549 e dei DD.MM.15.04.1994 e 02.07.1996), emergeva con sufficiente chiarezza che la concreta determinazione delle tariffe andava ricondotta nella sfera di competenza della Regione, e doveva mantenersi nell'ambito dei livelli massimi fissati dal citato decreto del 02.07.1996 (entro un margine di riduzione non superiore al 20% di detti livelli).

La circostanza che le fonti statali non fissassero in modo rigido e tassativo le predette tariffe - lasciando invece spazio alla discrezionalità delle regioni - escludeva di per sé l'immediata applicabilità del tariffario nazionale (da parte delle strutture erogatrici delle prestazioni) prima che intervenisse un atto di recepimento e di adattamento alla specificità delle realtà regionali.

Tanto più che la concreta individuazione delle singole tariffe consegue necessariamente ad una analisi puntuale di precisi costi standard di produzione e di costi generali.

La piena disponibilità del Direttore generale della Azienda sanitaria locale portava, nel giro di qualche giorno, al ripristino delle pregresse tariffe fissate con il D.M. del 02.07.96.

4.15. Trasporti

Su questo versante, le istanze dei cittadini (o appositi comitati) hanno avuto ad oggetto disservizi o inadeguatezze delle linee di trasporto, sia ferroviarie che su strada.

Una di esse è stata formulata dai pendolari della linea ferroviaria L'Aquila-Sulmona, in relazione a ripetuti guasti ai passaggi

a livello, alla insufficienza delle corse e alla presenza di "buchi" nella partenza dei treni, che creano eccessive attese ai lavoratori e agli studenti pendolari.

Alla sollecitazione del Difensore civico, la Direzione regionale dell'ASATRASPORTO Metropolitano e Regionale rispondeva per giustificare i ritardi con la sopravvenienza di guasti imprevisti e assicurava che era stato avviato un restauro di tutti i mezzi a trazione tecnica e che si sarebbero rivisti gli orari nell'ambito della programmazione 1998/99.

Altre richieste di intervento sono state formulate da cittadini o comitati di viaggiatori che si servono delle linee di trasporto pubblico (ARPA), con particolare riguardo a quelle di più intenso traffico (Teramo-L'Aquila-Roma; L'Aquila-Pescara; L'Aquila-Avezzano). Di talchè si è reso opportuno un incontro con il Direttore generale e con i funzionari dell'Arpa, che ha dato risultati assai concreti attraverso l'impegno a risolvere il più presto le disfunzioni lamentate e ad avviare un programma di sostanziale potenziamento dei collegamenti più importanti.

Riguardo al collegamento con Roma, è stato chiesto all'ARPA un accordo con la Società che gestisce la Metropolitana di Roma, per consentire ai viaggiatori provenienti dall'Abruzzo di raggiungere la stazione Termini utilizzando gratuitamente la tratta metropolitana dalla Stazione Tiburtina (capolinea degli autobus dell'ARPA).

Un intervento, d'ufficio, è stato effettuato anche nei confronti dell'ACI dell'Aquila, perchè evitasse le lunghissime file all'unico sportello aperto, in coincidenza con il periodo di rinnovo della tassa sulla proprietà degli autoveicoli.

Il Presidente dell'ACI ha condiviso i motivi di lagnanza e, pur lamentando il taglio di personale in organico da parte del competente Ministero, si è adoperato per tenere aperti due sportelli nei giorni di maggiore afflusso.

Lo scrivente si è poi occupato della complessa questione relativa alla chiusura degli impianti di risalita in un'importante stazione sciistica, a seguito dell'intervento del Commissario liquidatore agli usi civici, che ha determinato il blocco dell'attività.

La vicenda ha coinvolto in primo luogo l'Amministrazione comunale territorialmente competente, la quale, anziché attivare la procedura di sanatoria prevista dall'art. 6 della L.R. n. 25/86, ha preferito avviare il procedimento per addivenire ad una concessione temporanea delle terre civiche interessate agli impianti, (ai sensi del successivo art. 15), incontrando il disaccordo della Società proprietaria degli stessi impianti.

Uno stretto contatto è stato altresì tenuto con le strutture dell'Assessorato regionale per portare avanti con sollecitudine la revisione della disciplina delle agevolazioni a favore degli inabili e degli invalidi civili sulle linee di trasporto pubblico urbano ed extraurbano, anche alla luce di una normativa regionale che aveva dato luogo ad una serie di dubbi interpretativi e a disparità di comportamento, a livello di amministrazioni comunali chiamate a rilasciare i tesserini di esenzione o riduzione tariffaria. E' stata anche rilevata la contraddittorietà di alcune direttive e note esplicative - emanate in anni passati dal competente Servizio - circa le categorie ammesse a fruire delle agevolazioni tariffarie. Così come è stato prospettato il rischio che, attraverso l'autorizzazione alle aziende di trasporto locale ad accordare esenzioni e riduzioni tariffarie senza

l'assunzione dei conseguenti oneri finanziari da parte degli enti locali, la Regione potesse essere chiamata a risponderne in solido.

Un caso di particolare complessità ha avuto a riferimento una Società che gestisce impianti di risalita, destinataria di un contributo sui fondi POM, misura 3.2 (ex L.R. n. 10/1993).

Pur essendo prima in graduatoria, la Società si era vista ridurre la percentuale di contributo per il fatto che, - in conseguenza della rimodulazione delle somme disponibili all'interno dei POM e della variazione del valore in ECU erano venuti a mancare i fondi utilizzabili per quella misura di intervento.

Avendo peraltro dichiarato - ai sensi dell'art. 4 della L.R. 63/93 - l'intenzione di accollarsi l'integrazione necessaria per la copertura del finanziamento pubblico (fino al raggiungimento della misura massima del 60% previsto per quella misura), si trovava nell'impossibilità di poter ricorrere contro il provvedimento di riduzione del contributo. L'operatore chiedeva comunque di accertare se altri soggetti avessero fruito di contributi (senza subire la riduzione), anche nell'ambito di altre misure del POM.

L'esame della questione è stato particolarmente laborioso, dovendosi ricostruire il quadro delle decisioni adottate a livello regionale, statale e comunitario in merito all'intero Programma operativo.

In effetti, la disparità di trattamento tra le varie misure del POM risultava determinata essenzialmente dalla circostanza che la disciplina contenuta nella citata L.R. 10/93 appariva carente sul versante degli interventi a favore delle stazioni sciistiche; carenza cui si era dovuto sopperire successivamente con la richiamata L.R. n.63/93. D'altronde, allo stato degli atti, la richiesta dell'operatore appariva ormai tagliata fuori dalle provvidenze comunitarie (per le

quali occorreva procedere all'impegno di spesa entro il 31 dicembre 1995); sicchè essa è stata segnalata all'attenzione dell'Esecutivo regionale, nel caso in cui la Regione ritenesse opportuno intervenire con fondi propri.

5. L'esercizio del potere sostitutivo (art. 17, comma 45 della L. 127/97)

Com'è noto, la competenza del difensore civico regionale in tema di controllo sostitutivo sugli atti di comuni e province è stata introdotta nella fase conclusiva del laborioso iter approvativo della legge 127/97 e non ha trovato quindi occasione per coordinarsi meglio con il 2° comma dell'art. 16, che limita la relazione da presentare ai Presidenti del Senato e della Camera all'attività svolta dagli stessi difensori ai sensi del precedente comma 1 (e cioè agli interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato).

Si ritiene comunque utile trattare in questa sede anche alcune problematiche emerse dall'attuazione dell'art. 17, comma 45 della legge 127/97, che potrebbero offrire spunti di riflessione nel quadro delle misure legislative che il Parlamento si accinge a varare nel campo delle garanzie del cittadino e nel tema più specifico del controllo sugli enti locali.

In effetti, lo spostamento del "controllo sostitutivo" dal Comitato regionale di controllo al difensore civico regionale - non accompagnato da un contestuale passaggio di personale - ha creato in Abruzzo non pochi problemi, sia per la difficoltà di coordinamento delle norme statali con quelle regionali, sia per la coincidenza con l'avvio di una profonda riorganizzazione di alcuni servizi pubblici a livello locale, che hanno incontrato resistenze da parte di molte amministrazioni comunali.

E' il caso della revisione dei Consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani - costituiti ai sensi del D.P.R. 915/82 - e,

soprattutto, del riordino del sistema di gestione delle acque attraverso i consorzi di funzioni tra comuni per la realizzazione del servizio idrico integrato (voluta dalla legge "Galli" n. 36 del 1994).

Di fronte alle resistenze di molti Consigli comunali - restii, per ragioni diverse, ad approvare lo statuto consortile - si è resa necessaria l'adozione (nel corso del 1997) di ben 88 atti di diffida e la nomina di 33 commissari "ad acta".

L'intervento dello scrivente non si è limitato peraltro alla emissione di tali atti, ma si è spesso appuntato su un' incisiva azione di mediazione e di convinzione. A tale scopo, si è resa anche opportuna la diramazione di varie note esplicative, che hanno aperto un utile confronto di opinioni con amministratori e dirigenti della Regione e degli enti locali e con gli organi di controllo.

Talune di tali note affrontano questioni interpretative di carattere generale, che investono soprattutto l'assetto delle competenze tra vari soggetti e livelli istituzionali.

In molti casi, l'atto di diffida a provvedere è stato raccolto dalle amministrazioni comunali; in altri, gli stessi amministratori hanno preferito che intervenisse la nomina del commissario "ad acta", anche per superare divergenze al loro interno.

Resta aperto il problema dell'estensione del potere di surroga del difensore civico nei confronti di soggetti diversi da quelli espressamente richiamati dal comma 45 dell'art. 17 della legge 127/97 (e cioè comuni e province).

Al riguardo, è stata espressa l'opinione che al controllo sostitutivo del difensore civico non possano sottrarsi le altre componenti del sistema delle autonomie locali richiamate dall'art. 49 della legge 142/90 (Comunità montane, Consorzi, Unioni di comuni), stante il rinvio che detta norma fa al precedente art. 48.

Per le strutture collegate alla regione da un rapporto di strumentalità o di dipendenza funzionale, è maturata invece la convinzione che la questione della titolarità del controllo sostitutivo vada risolta alla luce delle scelte legislative della stessa regione; nel senso cioè che - fino a diversa disciplina del legislatore regionale - la nomina dei commissari "ad acta" presso quest'ultima categoria di enti permane in capo all'organo individuato dalla preesistente normativa.

Analogo percorso ragionativo va fatto per l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti di comuni, province ed altri enti locali, quando questi omettano o ritardino l'adempimento di funzioni ad esse delegate (o attribuite) dalla regione. Ciò nella considerazione che l'attribuzione del controllo sostitutivo - secondo un principio affermato nella giurisprudenza costituzionale - costituisce espressione del più generale potere di delega.

La materia tuttavia andrebbe ridefinita, secondo i rispettivi ambiti, sia dal legislatore nazionale (soprattutto per i profili attinenti al coordinamento tra gli artt. 48 e 49 della legge 142/90), sia da quello regionale, nella prospettiva di ricondurre ad unitarietà ed omogeneità l'esercizio di un potere oggi distribuito tra una molteplicità di centri decisionali.

Sul tema della competenza ad esercitare il controllo sostitutivo su talune strutture consortili si è anche inserita una divergenza di opinioni tra la Regione ed i Prefetti delle quattro province abruzzesi, i quali - richiamandosi ad una linea interpretativa portata avanti dal Ministero dell'Interno - si sono ritenuti non più legittimati a svolgere tale funzione nei riguardi di consorzi tra enti locali che operino in materia regionale.

La tesi prefettizia, ad avviso dello scrivente, può essere condivisa, a condizione tuttavia che il consorzio preso a riferimento assuma tutti i connotati (elaborati dalla dottrina e, soprattutto, dalla giurisprudenza costituzionale) per essere inquadrato nella categoria degli enti strumentali o dipendenti dalla Regione.

E' quantomeno da dubitare invece che tali presupposti si verifichino quando la costituzione del consorzio sia rimessa all'autodeterminazione dell'ente locale, per la gestione di una funzione o di un servizio ad esso attribuito direttamente dalla legge dello Stato.

Incidentalmente torna quindi in gioco il problema della competenza a disciplinare i consorzi obbligatori di cui all'ultimo comma dell'art. 25 della legge 142/90 e l'esigenza, per la regione Abruzzo, di una profonda riflessione sulla anomala regolamentazione dettata dalla legge regionale n. 26 del 1993 (di cui si dirà appresso).

5.1. La problematica dei consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Le considerazioni che precedono introducono la questione della organizzazione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, secondo i principi della legge Merli n. 349 del 1986 (su cui si è oggi innestato il decreto "Ronchi" n. 22 del 05.02.1997, come modificato dall'art. 3 del D.Lgs. 8.11.1997, n. 389).

Nel dare attuazione alla normativa statale, la legge abruzzese (n. 74 del 1988) ha fatto obbligo ai Comuni di gestire il servizio attraverso forme consortili che sono state successivamente oggetto di attenzione nell'art. 25, ultimo comma, della legge 142/90 (nella parte in cui prevede la trasformazione in aziende speciali dei

consorzi che abbiano caratteristiche e requisiti propri di tali modelli organizzativi).

Il processo di revisione che ne è seguito ha però attraversato fasi confuse, sia per la scarsa chiarezza delle norme della legge 142 (e per il difficile coordinamento con le successive modifiche e integrazioni), sia per il sopraggiungere di una singolare normativa - contenuta nella L.R. n. 26 del 29.06.1993 - con la quale il legislatore abruzzese ha inteso regolamentare in via generale i consorzi obbligatori di cui al ridetto ultimo comma dell'art. 25, nonostante quest'ultima norma riservi alla legge dello Stato il compito di prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni, lasciando alla legge regionale il solo potere attuativo.

Com'era prevedibile, la scelta legislativa ha avviato subito una decisa spinta alla trasformazione della quasi totalità delle strutture consortili in aziende speciali (spinta alla quale non sarà stata estranea la prospettiva di sostanziali vantaggi sul piano economico-retributivo, oltre che di un allentamento dei controlli).

Ma ha anche aperto una fase di contestazione da parte di enti locali poco propensi a subire l'imposizione dall'alto nella scelta delle modalità di gestione dei rifiuti solidi urbani.

Sta di fatto che la Regione, dopo aver ricompreso i consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani tra quelli obbligatori (art. 1 L.R. 7/94), ha poi precisato (con L.R. 102 del 1996) che nella disciplina della L.R. 26/93 rientrano solo quelli aventi i caratteri di aziende speciali (art. 1); in questa sede ha però espressamente abrogato la richiamata L.R. n. 7/94 (compresa la norma che faceva divieto di recedere dai consorzi obbligatori).

A complicare ulteriormente il già confuso quadro normativo sono poi intervenute alcune ambigue disposizioni contenute nella L.R. 122/96, che torna a qualificare come obbligatori i consorzi comprensoriali per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, senza tuttavia far chiarezza definitiva in ordine all'applicazione delle norme dettate dagli artt. 34 e 36 della L.R. 26/93, in tema di revisione delle strutture consortili.

Di qui l'insorgere di incertezze interpretative e, in qualche caso, di una situazione di conflittualità e di stallo nell'attività di programmazione e di realizzazione delle opere per le discariche consortili.

Il Difensore civico è intervenuto ripetutamente, fornendo pareri e suggerimenti per il superamento delle divergenze, ma ha ritenuto di doversi astenere dall'esercizio del potere sostitutivo nei confronti dei consorzi (fin quando la Regione non si dia una diversa disciplina legislativa), limitando per ora l'intervento surrogatorio alle ipotesi di ritardi o inadempienze imputabili ai Comuni consorziati.

La soluzione definitiva del problema passa tuttavia per una radicale revisione della disciplina dettata dalla ricordata L.R. n. 26/93 (anche per eliminare i dubbi di costituzionalità che la normativa suscita e per le obiettive difficoltà di raccordare le varie modifiche prodottesi nel tempo) e andrebbe comunque affrontata nel quadro della ridefinizione del sistema dei controlli, di cui alla L.R. 24/1993 e successive modifiche e integrazioni.

5.2. Il difficile cammino per la costituzione dei consorzi per la gestione del servizio idrico integrato.

Una parte preponderante dell'attività del Difensore civico - connessa all'esercizio del controllo sostitutivo - si è indirizzata sul

versante del riordino delle strutture chiamate (dalla legge Galli n. 36 del 1994) a realizzare un nuovo modello di gestione delle risorse idriche, che unifichi i momenti della captazione, dell'adduzione, della distribuzione e della depurazione delle acque reflue (art. 4).

Un processo di riordino del settore oggettivamente complesso, facilmente permeabile a resistenze, spinte conservatrici e visioni municipalistiche da parte dei Comuni (quali principali centri di imputazione di poteri e responsabilità nella organizzazione e nella gestione del servizio idrico integrato).

In Abruzzo, la disciplina di dettaglio della legge Galli è contenuta nella L.R. 13 gennaio 1997 n. 2, la quale riporta in allegato schemi di statuto e di convenzione che lasciano spazi di scelta assai ridotti ai Comuni, obbligati ad adottarli senza modifiche ed entro termini perentori, mediante deliberazione dei rispettivi Consigli comunali (a maggioranza assoluta dei componenti).

In pratica, lo spazio di autodeterminazione dei Comuni è ristretto alla definizione - in sede di apposite Conferenze preliminari dei Sindaci - delle quote di partecipazione al Consorzio e delle connesse quote di rappresentatività all'interno degli organi consortili.

In questo atteggiamento del legislatore regionale molte amministrazioni comunali hanno visto una inaccettabile compressione dell'autonomia locale e uno svilimento dei principi del contraddittorio e della partecipazione alle scelte programmatiche della Regione.

Di qui la decisione di un gran numero di Consigli comunali di non esprimersi affatto su uno statuto "eteronomo" e di non procedere alla sua approvazione (in quanto ritenuta come mera presa d'atto).

In altri casi, invece, i Consigli comunali hanno deliberato di approvare lo statuto e la convenzione introducendovi modifiche

rispetto al testo risultante dalle Conferenze preliminari dei Sindaci, contravvenendo così al disposto del 4° comma dell'art. 6 della L.R. 2/97 (che prescrive, come detto, l'approvazione "senza modifiche").

In entrambe le situazioni, l'Ufficio ha subito avviato la procedura surrogatoria, con la formulazione di un invito a provvedere, nel quale si è cercato di spiegare le ragioni d'ordine giuridico - espresse sia dal legislatore statale che da quello locale - che richiedevano l'approvazione nei termini previsti e senza modificazioni.

Pur comprendendo i motivi di insoddisfazione degli amministratori comunali - che rivendicavano il diritto ad un più incisivo coinvolgimento degli enti locali nelle scelte operate con L.R. 2/97 - il Difensore civico non poteva non richiamare il divieto di disapplicazione delle leggi formali (valevole per chiunque) e l'esigenza di non ritardare la conclusione di un processo di riordino del sistema di gestione delle risorse idriche, in gran parte delineato da una legge-quadro dello Stato.

Quanto alle modifiche apportate da alcuni Comuni, si è trattato evidentemente di una forma di contestazione nei confronti degli orientamenti emersi nelle Conferenze dei Sindaci, visto che non è concepibile la costituzione di un consorzio sulla base di schemi di statuto e di convenzione non omogenei.

In non poche realtà comunali, l'invito a provvedere è stato positivamente accolto, mentre in altri **n 33** casi si è resa necessaria la nomina di un commissario "ad acta".

Diversa, rispetto alle altre, la situazione registrata all'interno di un ambito territoriale ottimale, dove - alla scadenza dei termini fissati per l'approvazione dello statuto e della convenzione - si è dovuta constatare una profonda divaricazione tra i 64 Comuni

interessati (segnatamente tra quelli più popolosi e quelli meno popolosi) sul profilo della definizione delle quote di partecipazione e di rappresentanza nel costituendo ente di ambito.

Lo stato di contrapposizione e di polemica che ne è seguito ha suggerito l'opportunità di incontri tra gli amministratori ed i capigruppo del Comune avente funzioni di coordinamento, l'Assessore regionale ai LL.PP. e lo scrivente, per evitare la nomina di un commissario straordinario (prevista dall'art. 7 della L.R. 2/97).

Dal dibattito (e da una comune riflessione) quella della nomina del commissario straordinario è apparsa tuttavia la strada più praticabile e capace di superare divaricazioni interne, portando a risultati concreti e positivi.

Nonostante le enormi difficoltà incontrate nell'esercizio del potere sostitutivo, è certo tuttavia che l'Abruzzo sarà tra le prime regioni a dare concreta e completa attuazione alla legge Galli del 1994, essendo ormai in fase conclusiva l'insediamento degli organi di tutti e sei gli enti di ambito previsti dalla legge.

V'è anzi da dire che, nella gran parte degli ambiti territoriali, il processo di riordino si sarebbe concluso molto prima, ove nella fase più delicata della formazione delle predette strutture consortili non fosse intervenuta una intempestiva modifica della L.R. 2/97 (portata dalla L.R. 26 luglio 1997, n. 70) che - spostando 3 Comuni da un ambito ad un altro - ha di fatto costretto a rimodulare gli schemi di statuto e di convenzione (faticosamente concordati nelle Conferenze preliminari dei Sindaci) e a chiamare ben 149 Consigli comunali a rideliberare nuovamente in materia, provocando così un aggravamento di procedure e un allungamento di tempi di almeno 4/5 mesi.

Evidentemente sono sfuggite al legislatore regionale sia l'inopportunità di apportare modifiche territoriali in quella particolare fase di costituzione degli enti di ambito, sia la necessità di inserire nel testo legislativo una disposizione transitoria per introdurre, "ope legis", i conseguenti adeguamenti allo statuto e alla convenzione.

Oltretutto, la nuova legge ha posto una serie di dubbi di interpretazione, ai quali lo scrivente ha risposto tempestivamente, tanto per le vie brevi quanto con una nota esplicativa, che ha trovato generale condivisione presso le Amministrazioni comunali, gli organi regionali di controllo e l'Assessorato regionale agli enti locali.

E' stata forse questa intensa e tempestiva azione di mediazione, di convinzione e di consulenza tecnico-giuridica ad avere un ruolo quanto mai importante - al di là degli atti di diffida e del ricorso al commissariamento - nel determinare una conclusione abbastanza rapida e positiva del processo di riorganizzazione, su tutto il territorio regionale, delle strutture coinvolte nel governo delle acque.

5.3. Altri interventi sostitutivi

Con l'entrata in vigore della legge n. 127 del 15 maggio 1997, sul Difensore civico si sono riversate questioni (di una certa complessità), da tempo presso il Co.Re.Co. e le quattro Sezioni.

Risultati vani i tentativi di avere a disposizione personale capace di dare il necessario supporto collaborativo, l'Ufficio si è visto costretto a far fronte ai nuovi compiti (caratterizzati dalla obbligatorietà e dalla perentorietà dei termini), distogliendo però tempo prezioso per dedicare maggiore attenzione ai problemi più strettamente attinenti alla tutela dei diritti dei cittadini.

Senza nascondere una punta di presunzione, va dato atto che tutti gli adempimenti connessi al controllo sostitutivo sono stati svolti con tempestività e appropriatezza.

E ciò nell'ambito di un rapporto cordiale e decisamente collaborativo con gli organi regionali di controllo e con le strutture dell'Assessorato regionale agli enti locali, al fine soprattutto di trovare linee comuni di lettura delle norme che hanno ridefinito le competenze in materia.

Tali linee hanno trovato piena convergenza in una riunione di coordinamento svoltasi presso l'Assessore regionale agli Enti locali.

In questo, e in ulteriori incontri, è emersa tra l'altro l'esigenza di pervenire al più presto ad una reiscrizione della legge regionale (n. 24/93) sui controlli, anche allo scopo di chiarire in via legislativa i problemi interpretativi posti dalla riforma Bassanini.

5.4. I controlli sostitutivi sugli atti economico-finanziari

La legge Bassanini/due ha coinciso con la fase di approvazione dei conti consuntivi da parte degli enti locali.

L'azione del Difensore civico si è dispiegata in una serie di sollecitazioni che hanno avuto positivo accoglimento, rendendo necessaria la nomina del commissario "ad acta" solo per due Comuni inadempienti.

Ulteriore occasione di intervento si è avuta con la scadenza del termine per l'adozione (da parte degli enti locali) della delibera di riequilibrio del bilancio, fissato dall'art. 36 della L. 77/95 al 30 settembre.

In merito è sorta la questione della assoggettabilità o meno a controllo delle delibere stesse, a seguito anche di una circolare emanata da una Sezione del Co.Re.Co. - contestata da qualche

amministrazione comunale - nella quale si sosteneva, tra l'altro, che gli atti consiliari concernenti il riequilibrio di bilancio andassero comunque soggetti al controllo.

Invitato ad esprimersi sull'argomento, il Difensore civico è intervenuto con una nota diffusa a tutti i Comuni per formulare l'avviso (poi sostanzialmente condiviso dal Co.Re.Co. e dalle Sezioni) che il sindacato preventivo di legittimità andasse riferito alle sole deliberazioni comportanti variazioni di bilancio, e non anche a quelle consistenti in un mero atto accertativo della insussistenza di debiti fuori bilancio o di disavanzo di amministrazione.

In quest'ultima ipotesi infatti, si è ritenuto che la sottoposizione dell'atto a controllo sostitutivo costituisse un inutile aggravamento procedimentale, in aperta dissonanza con l'obiettivo di semplificazione dell'azione amministrativa, cui si ispira chiaramente il comma 33 dell'art. 17 della legge 127/97.

Tanto più che detta delibera ricognitiva dovrà essere successivamente portata a conoscenza del Co.Re.Co., quale allegato al conto consuntivo dell'anno di riferimento.

Con l'occasione è stata peraltro sottolineata l'opportunità che anche questa seconda categoria di deliberazioni sia inviata all'organo regionale di controllo per consentirgli di avere un quadro preciso degli enti eventualmente inadempienti, al fine di segnalarli al Difensore civico (per l'attivazione dell'intervento sostitutivo).

Si è anche prospettato, da qualche parte, il dubbio che la competenza a disporre l'invio del commissario "ad acta" per tali inadempienze si intenda mantenuta in capo al Co.Re.Co., in ragione soprattutto dell'attinenza dell'intervento surrogatorio alla materia del bilancio.

La questione è stata tuttavia risolta di comune accordo, nel senso di ritenere tale competenza passata a tutti gli effetti nella sfera del Difensore civico, sulla considerazione che la legge 127/97 ha indicato tassativamente i casi in cui persiste il potere di surroga del Comitato regionale di controllo.

5.5. Il problema della definizione dell'atto "obbligatorio per legge"

Uno degli aspetti interpretativi più delicati e difficili - posti dall'art. 17, comma 45 della legge 127/97 - riguarda la esatta definizione della categoria degli "atti obbligatori per legge", la cui mancata (o ritardata) adozione è la premessa per l'esercizio del potere sostitutivo.

La questione non è nuova, in quanto la formulazione del citato comma 45 ripete sostanzialmente quella dell'art. 48 della legge 142/90 e di precedenti normative in materia.

E' risaputo tuttavia che, né dalla dottrina né dalla giurisprudenza, sono venute indicazioni univoche e pertinenti, anche per la difficoltà di elaborare una casistica sufficientemente rappresentativa.

Lo scrivente ha posto il problema interpretativo in più occasioni di confronto, sia con gli altri Difensori civici regionali, sia con il Sottosegretario ed i consulenti del Dipartimento della funzione pubblica, rappresentando la opportunità di definire una linea comune di comportamento, preferibilmente supportata da una circolare esplicativa del predetto Dipartimento.

Nel frattempo ha chiarito il proprio punto di vista in due note (indirizzate agli enti locali, agli organi di controllo e alle competenti strutture regionali, nelle quali venivano posti alcuni punti fermi circa le linee comportamentali cui questo Ufficio intendeva attenersi.

In coerenza con tale orientamento, lo scrivente ha, tra l'altro, affermato la mancanza di presupposti per intervenire in via sostitutiva nei seguenti casi:

- a) mancato pagamento di lavori effettuati da una ditta appaltatrice, di cui l'Ente appaltante contestava la regolarità. Il Difensore civico ha dichiarato la propria incompetenza, sia sotto il profilo soggettivo (trattandosi di Consorzio di bonifica), sia sotto quello oggettivo (scaturendo la pretesa omissione da rapporto contrattuale e non da legge).
- b) richiesta da parte di una Giunta comunale di nominare un commissario ad acta per decidere sull'eventuale costituzione in giudizio in un procedimento penale a carico di due amministratori e di un parente di un terzo amministratore della stessa Giunta (composta di tre persone). Il Difensore civico ha ritenuto non sussistere un disposto di legge che obblighi l'Amministrazione a costituirsi in giudizio (trattandosi di valutazione rimessa alla sua discrezionalità amministrativa); d'altronde l'azione risarcitoria del Comune è attivabile anche dopo l'esaurimento del procedimento penale.
- c) pagamento di emolumenti ad un Segretario a scavalco in altro Comune.

In presenza di una contestazione da parte dell'Amministrazione comunale circa l'esistenza del credito vantato, il Difensore civico - dopo l'acquisizione di notizie al riguardo - si è astenuto dalla nomina del commissario ad acta, stante anche la presenza di pareri del Ministero dell'Interno che ponevano in discussione la fondatezza della richiesta.