

definitiva, concludendo un procedimento troppo a lungo rimasto aperto.

Analoga sollecitazione è stata rivolta al Commissario ad acta perché limitasse la sua funzione all'adozione degli atti strettamente necessari a portare a termine, al più presto, l'iter formativo del PRE già avviato.

10.11.2. Delibere di adesione ai consorzi. Sono soggette a controllo

Alcuni consiglieri di un Comune, che aveva aderito alla formazione di una Azienda consortile creata per la gestione di servizi pubblici, hanno chiesto al Difensore civico la nomina di un commissario ad acta per sopperire al mancato invio a controllo della delibera di approvazione dello statuto.

L'Ufficio ha ritenuto che la questione andasse esaminata sotto due distinti profili.

1) il primo riguardava l'assoggettabilità o meno della delibera, in relazione al quale è stato ricordato che l'art. 17, comma 33 della legge 127/97 - nel punto in cui inserisce tra gli atti soggetti a controllo "gli statuti dell'ente" - si è prestato (e si presta tuttora) a diverse interpretazioni dottrinarie,

contrapponendosi una tesi più restrittiva che - valorizzando il riferimento alla parola "ente" - limita il sindacato preventivo di legittimità solo alla delibera approvativa dello statuto dello stesso ente; ed una più estensiva che - dando maggior peso alla circostanza che il citato art. 17 fa riferimento agli "statuti", al plurale - allarga l'ambito del controllo anche agli statuti delle aziende speciali e dei consorzi.

Quest'ultima ricostruzione è parsa accreditarsi di maggior pregio, nonostante - per altre fattispecie consortili similari - gli organi regionali di controllo abbiano assunto posizioni non del tutto omogenee.

Il secondo aspetto riguardava invece la richiesta al Difensore civico perché intervenisse in via sostitutiva per l'invio della deliberazione comunale al controllo.

Sotto tale profilo, la richiesta non è apparsa ammissibile in quanto è lo stesso legislatore - art. 17, comma 40 della predetta legge n. 127/97 - a dettare la sanzione (decadenza dell'atto) qualora, nel termine perentorio di 5 giorni dall'adozione, la deliberazione non venga inviata al competente organo di controllo.

L'effetto decadenziale, in questo caso, discende direttamente dalla norma e va accertato nelle forme previste dall'ordinamento.

Secondo una linea seguita dallo scrivente per situazioni analoghe, l'invio a controllo dovrebbe infatti configurarsi piuttosto come un onere (preordinato all'esecutività dell'atto) e non come un "obbligo di legge", la cui inosservanza costituisca condizione sufficiente per l'esercizio del potere sostitutivo.

D'altronde, nel caso di specie, non sarebbe stata giustificata la nomina di un commissario "ad acta", che avrebbe avuto il solo compito di inviare al Co.Re.Co. un atto nel frattempo decaduto.

10.11.3. Mancato adeguamento del regolamento di contabilità

Nonostante le precisazioni fornite dal Ministero dell'interno - e dallo stesso Difensore civico - circa le procedure per la formazione del regolamento di contabilità, alcuni Comuni hanno continuato a rimanere nell'equivoco che la relativa normativa potesse essere inserita nel regolamento sugli uffici e sui servizi.

Si è resa pertanto necessaria un'ulteriore azione di convincimento per chiarire che i regolamenti di contabilità sono cosa ben diversa da quelli che definiscono gli aspetti relativi all'ordinamento degli Uffici e dei Servizi (di competenza della Giunta), dovendo essi disciplinare aspetti essenziali per l'operatività dell'Ente, rimessi all'autonoma valutazione del Consiglio comunale.

Sicché l'adeguamento del regolamento di contabilità costituisce atto obbligatorio per legge e la relativa deliberazione è soggetta al controllo preventivo di legittimità.

Su tale linea si sono poi ritrovati tutti gli enti locali interessati.

10.11.4. Non è ipotizzabile il controllo sostitutivo se il Comune ha adottato un regolamento di organizzazione ritenuto illegittimo

Alcune Organizzazioni sindacali hanno richiesto l'intervento sostitutivo dello scrivente nei confronti di un Comune la cui Giunta, nell'approvare il regolamento generale degli Uffici e dei servizi, non lo avrebbe adeguato "alle leggi vigenti".

Il Difensore civico ha precisato che, secondo una diffusa e non contestata interpretazione dell'art. 17/45 L. 127/97, la situazione descritta non configurava un'ipotesi di omissione o ritardo di "atto obbligatorio per legge", dal momento che l' "atto" è stato comunque adottato, anche se ne veniva contestata la conformità a legge.

Nel caso di specie, era invece ipotizzabile un vizio di legittimità dell'atto (per violazione di legge), che poteva essere fatto valere solo attraverso i normali mezzi di impugnativa.

10.11.5. La minoranza rifiuta di eleggere il proprio rappresentante in seno alla Commissione edilizia

Il Sindaco di un Comune ha richiesto l'intervento sostitutivo del Difensore civico regionale per il fatto che il Consiglio comunale non avrebbe potuto eleggere il consigliere comunale di minoranza in seno alla Commissione edilizia (ai sensi dell'art. 56, primo comma, del regolamento comunale) in quanto la stessa minoranza aveva abbandonato l'aula.

Lo scrivente non ha però ritenuto che, nel caso di nomina della Commissione edilizia, ricorresse l'ipotesi di "atto obbligatorio per legge", sia perché l'organo in questione non

aveva più il carattere dell'obbligatorietà sia in quanto, nelle circostanze descritte (rinuncia della minoranza ad esprimere il proprio candidato), nulla vietava al Consiglio comunale di eleggere comunque il consigliere mancante.

Infatti, anche se in tema di tutela delle minoranze negli organi collegiali la giurisprudenza e la dottrina sono orientate a ritenere che il rappresentante della minoranza sia espressione diretta della volontà dello schieramento minoritario, nel caso di specie la minoranza stessa aveva volutamente scelto di non partecipare alla votazione per la nomina del proprio rappresentante.

Non era d'altronde ipotizzabile che, con tale determinazione, la minoranza potesse impedire la regolare composizione della Commissione, né che il richiesto commissario "ad acta" andasse a sostituirsi ad un organo collegiale (il Consiglio comunale) che aveva la possibilità di provvedere direttamente.

10.11.6. Il solito fallimento mette nei guai quasi 200 acquirenti di alloggi ERP

Una delle richieste di intervento sostitutivo sottoposte al Difensore civico ha riguardato una nota vicenda fallimentare che ha avuto come protagonista una grossa Società, la quale aveva realizzato alcune centinaia di alloggi di edilizia residenziale pubblica, acquisendo dal Comune competente le aree PEEP (previo atto di cessione dei terreni e convenzione lottizzatoria).

In entrambi gli atti negoziali era previsto che il mancato adempimento di alcune clausole contrattuali (pagamento oneri di costruzione, cessione di locali, ecc.) avrebbe comportato la decadenza della cessione dei terreni e delle concessioni edilizie.

La successiva apertura della procedura fallimentare - nella quale gli istituti bancari che avevano concesso i mutui per molti miliardi si ritrovavano in posizione privilegiata, per via delle garanzie ipotecarie - faceva ritrovare quasi 200 acquirenti degli appartamenti nella scomoda posizione di dover ripianare i debiti per i mutui della Società costruttrice.

Di qui la richiesta - più volte reiterata al Comune concedente dei terreni - perché dichiarasse la decadenza dell'atto di cessione e delle concessioni edilizie.

Tale decadenza avrebbe infatti concretizzato la fattispecie prevista dall'art. 35, c. 14 della legge 865/71, la quale prevede che, in caso di inadempimento di specifici obblighi contrattuali, l'effetto decadenziale avrebbe comportato la surroga del Comune nella posizione debitoria con gli istituti mutuanti (creando ovviamente non pochi problemi economico-finanziari per l'Ente locale).

La complessa e delicatissima questione è tuttora oggetto di approfondimento e di confronto con le strutture urbanistiche del Comune (nel frattempo commissariato); ma lo scrivente ha già espresso le sue perplessità circa la presenza dei presupposti per diffidare il Comune a dichiarare la decadenza dell'atto di cessione e di concessione, dal momento che l'inadempienza non si collega ad un obbligo di legge (nel senso indicato dall'art. 17 comma 45 della legge 127/97), bensì piuttosto ad un obbligo contrattuale; fattispecie quest'ultima per la quale sussiste un orientamento giurisprudenziale contrario all'esercizio del potere sostitutivo.

10.11.7. I consiglieri di minoranza rifiutano di nominare il proprio rappresentante presso la Comunità montana

E' bastato un atto di diffida del Difensore civico per far recedere i consiglieri di minoranza di un Comune - che si

assentavano volutamente dalla seduta al momento della votazione - dall'atteggiamento ostruzionistico che non consentiva il rinnovo degli organi della C.M.

10.12. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Le problematiche portate all'attenzione dell'Ufficio non sono molte, trattandosi di materia che attiene ancora prevalentemente alla sfera statale.

Il Difensore civico ha peraltro costituito un punto di riferimento di facile accesso per gli operatori del mondo della scuola e per gli utenti dei servizi culturali al fine di ottenere consigli e orientamenti per una corretta gestione della cosa pubblica.

Assai positivo e lusinghiero il rapporto (sempre più stretto) che va instaurandosi con gli studenti universitari, spesso alle prese con gli arroccamenti e le imperscrutabilità della burocrazia universitaria.

Si è così stabilita una linea di informazione e di dialogo che ha stemperato i contrasti e, in molte occasioni, ha evitato l'accendersi di proteste e incomprensioni.

Alcuni casi trattati possono così riassumersi.

10.12.1. Contributi per attività culturali

La concessione di contributi per attività culturali è sempre più al centro di polemiche e dissensi da parte di soggetti che si vedono respinte le loro richieste, o che contestano i metodi ed i criteri di ripartizione degli incentivi economici erogati dagli enti pubblici.

Sta di fatto che il venir meno dei controlli preventivi di legittimità nei riguardi delle deliberazioni degli enti locali induce spesso le Amministrazioni locali a soprassedere al rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge 241/90 e a indirizzare le risorse a sostegno di iniziative o attività che poco hanno a che fare con le finalità istituzionali dell'ente.

Capita ancora che l'atto di concessione sia adottato direttamente dall'organo politico amministrativo, anziché dal Dirigente, sulla base dei criteri prestabiliti.

In questa casistica si colloca la richiesta di intervento al Difensore civico di un Circolo culturale, che la Giunta provinciale aveva escluso dal programma di finanziamento e che non riusciva ad avere copia del provvedimento e degli atti preparatori.

L'Ufficio acquisiva allora copia dell'atto deliberativo, dal quale emergeva che la ripartizione era stata effettuata senza acquisire il

parere obbligatorio della competente Commissione di valutazione e senza motivare la scelta dei soggetti beneficiari (o la non scelta dei soggetti esclusi).

Di qui la sollecitazione dello scrivente a procedere in via di autotutela, cui l'Amministrazione interessata faceva seguito assumendo un nuovo atto deliberativo, previa acquisizione del prescritto parere.

10.12.2. Un contributo regionale ad un Istituto musicale che va meglio disciplinato

La questione ha riguardato l'applicazione di una legge regionale che prevede un contributo annuale per lo svolgimento di attività didattiche e culturali.

La vicenda - che ha avuto poi sviluppi in sede giurisdizionale - si incentra su una determinazione del Dirigente del competente Servizio regionale di ridurre l'importo del contributo previsto dalla legge, in quanto l'Istituto aveva presentato, nell'anno di riferimento, un bilancio che - grazie al sostegno regionale - avrebbe chiuso in attivo.

Di qui il dissenso del Presidente dell'Istituto e la decisione di ricorrere al Difensore civico, il quale ha ricordato alla struttura

regionale che il finanziamento dovrebbe rapportarsi al programma di attività didattica e culturale da elaborare annualmente e non essere invece condizionato alle risultanze del bilancio complessivo dell'Istituto beneficiario.

Non a caso il Governo - in sede di approvazione della legge regionale - aveva richiamato l'esigenza di condizionare la liquidazione del contributo all'acquisizione di una relazione, attraverso la quale verificare la corretta utilizzazione del contributo per le finalità previste dalla legge.

La vicenda merita attenzione perché, al di là del caso concreto, dovrebbe suggerire al legislatore regionale di precisare meglio modalità e condizioni per l'attribuzione dei contributi ad istituzioni simili, finalizzandoli all'espletamento di attività e non alla situazione di bilancio del beneficiario.

10.12.3. Borse di studio - Il limite degli anni di studi tiene conto anche delle iscrizioni in altre Università

Il quesito è stato rivolto al Difensore civico da alcuni studenti universitari, secondo i quali l'Azienda per il Diritto allo Studio Universitario dell'Aquila - a differenza di quella di Firenze - escludeva l'ammissibilità alla graduatoria per l'assegnazione di

borse di studio di coloro, che sommando gli anni di iscrizione anche in altre Università, avevano superato il limite per il merito (e cioè la durata legale del corso di studi, più un anno).

E' stato tuttavia chiarito che l'ADSU dell'Aquila, pur con formulazione diversa da quella usata dall'Azienda fiorentina, si conformava alla disciplina generale dettata dal DPCM del 30.4.1997, dalla cui relazione illustrativa si evince chiaramente che occorre tener conto della somma degli anni di iscrizione nelle varie Università.

10.12.4. Non spetta la fornitura dei libri di testo ai "privatisti"

E' la conclusione cui è giunto l'Ufficio, a seguito di una richiesta di intervento di un cittadino al quale il responsabile della Biblioteca comunale aveva negato la fornitura dei libri di testo in quanto non era iscritto né frequentava le lezioni, bensì era intenzionato a presentarsi agli esami di Stato per il conseguimento del diploma di scuola media superiore, sotto forma di privatista.

Nonostante la poca chiarezza della normativa in materia (DPCM 5/8/1993 n. 320), è prevalsa l'opinione - condivisa anche dai Provveditorati agli studi - che la figura del "privatista" non

rientra nel concetto di "studente" preso in considerazione dall'art. 1 comma 2 del predetto DPCM, il quale presuppone l'avvenuta iscrizione presso una scuola, cui spetta comunicare le richieste degli studenti al Comune che gestisce il servizio bibliotecario.

Altre questioni per le quali l'Ufficio si è attivato - con richieste informative, proposte e sollecitazioni - hanno riguardato soprattutto l'organizzazione scolastica statale, tra le quali:

- il rifiuto di un'Amministrazione comunale di curare il trasporto di alunni ivi residenti presso la scuola materna statale di altro Comune, avendo il primo già stipulato una convenzione con una locale scuola materna (non statale).

In proposito è stato ricordato che, ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 78/78, spetta al Comune sede della scuola provvedere al trasporto degli alunni provenienti da altri Comuni.

- Una controversia insorta con un Provveditorato agli Studi per l'ammissione a finanziamento di una Scuola musicale, nel quadro di un programma provinciale (nel quale la scelta era caduta su altre due scuole concorrenti).

In proposito è stato accertato che il Provveditorato si era attenuto alla valutazione di una Commissione tecnica, che si era mantenuta nei limiti della discrezionalità amministrativa.

10.13. ECOLOGIA E TUTELA DELL'AMBIENTE

Le questioni riguardanti il versante dell'ecologia e della tutela dell'ambiente hanno avuto ad oggetto una varietà di situazioni di disagio e di apprensione, determinate prevalentemente dalla presenza di fattori inquinanti diversi.

Alcune di esse attengono a fonti di inquinamento da onde elettriche ed elettromagnetiche, derivanti dall'installazione di antenne TIM o Telecom nelle vicinanze di centri abitati; altre da disturbi alle abitazioni, provocati da eccessivo inquinamento acustico (impianti di climatizzazione, attività da discoteche, sale bar, esercitazione di una scuola di pilotaggio, ecc.).

L'intervento del Difensore civico è consistito nel sollecitare la verifica tecnica del Responsabile del Dipartimento Igiene e Prevenzione della ASL competente per territorio.

Devo al riguardo sottolineare che gli interventi di verifica si sono svolti, in tutti i casi, con una certa tempestività ed hanno fornito esaurienti risposte tecniche, anche se non

sempre idonee ad eliminare dubbi e preoccupazioni nella popolazione più esposta alle fonti di inquinamento.

Alcuni reclami hanno riguardato la realizzazione di un grande elettrodotto, collegante la costa abruzzese con le zone interne, in relazione alla quale sono stati posti vari quesiti di ordine giuridico, procedimentale ed economico.

Al riguardo l'Ufficio ha svolto gli opportuni approfondimenti normativi ed ha ricordato, tra l'altro, che la normativa in materia è al momento oggetto di ridefinizione in sede di accordo presso la Conferenza Stato/Regioni.

Ha altresì assicurato che le opere in questione sono assoggettate - per quanto riguarda il rispetto della salute e dell'ambiente - alle norme contenute nei D.P.C.M. 23 aprile 1992 e successive modifiche e che l'Enel è tenuto a seguire, nella realizzazione del progetto, tutte le disposizioni contenute nella legge n. 241/90, ivi comprese quelle relative alla partecipazione al procedimento (comunicazione di avvio del procedimento ecc.) e alla trasparenza.

All'attenzione dell'Ufficio sono stati portati anche problemi di randagismo, per affrontare i quali le