ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **1/5**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
(Anno 2001)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 10 aprile 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

PARTE GENERALE ..... *Pag.* 7

1. PREMESSA ..... » 7

2. QUALE RUOLO PER IL DIFENSORE CIVICO ..... » 10

3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ ..... » 13

4. L'ORGANIZZAZIONE ..... » 20

5. I COSTI ..... » 23

PARTE SECONDA ..... » 25

6. LE MATERIE ..... » 25

6.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI ..... » 27

6.1.1. Consorzi di bonifica – Illegittimi gli arrotondamenti per eccesso e il frazionamento delle quote di contribuenza ..... » 28

6.1.2. Contributi ai Consorzi di bonifica – Contestato l'arrotondamento per eccesso alle mille lire ..... » 29

6.1.3. Contestazione e applicazione di sanzioni amministrative. Di chi la competenza ? ..... » 31

6.1.4. I.C.I. – Aggiornamento rendita catastale ..... » 34

6.1.5. I.C.I. – Accertamenti e rettifiche per anni arretrati ..... » 35

6.1.6. Canone acqua su base forfetaria ..... » 37

6.1.7. Impianti termici – Criteri per verifiche a campione ..... » 38

6.1.8. L'INPS riliquida l'indennità di mobilità ..... » 39

6.2. AGRICOLTURA, FORESTE ..... » 41

6.2.1. Incidenti stradali provocati dai cinghiali ..... » 42

6.3. ATTIVITÀ PRODUTTIVE (ARTIGIANATO, COMMERCIO, INDUSTRIA) .. » 45

6.3.1. Lungaggini burocratiche per la costruzione di un impianto di distribuzione gas metano ..... » 46

6.3.2. Risparmio energetico – Ancora problemi burocratici ..... » 47

6.3.3. Scontro tra Associazione commercianti e Comune per l'apertura di un grosso centro commerciale ..... » 49

6.4. ASSISTENZA SANITARIA ..... » 51

6.4.1. Risarcimenti dei danni derivanti da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati e vaccinazioni – Leggi nn. 210/92 e 238/97 ..... » 52

6.4.2. Benefici a favore dei malati oncologici ..... » 55

6.4.3. I malati oncologici devono pagare il ticket per gli esami e le prestazioni ambulatoriali ..... » 56

6.4.4. Un costoso farmaco per la degenerazione maculare senile ..... » 57

6.4.5. Contestato un corso di formazione per operatori di comunità per tossicodipendenti ..... » 57

6.4.6. Il lavoro nella Commissione Mista Conciliativa ..... » 60

6.5. ASSISTENZA SOCIALE ..... » 67

6.5.1. È illegittima la sospensione del trattamento di inabilità in attesa della visita di controllo ..... » 68

6.5.2. Sette anni per emettere una sentenza e un'invalida perde ingiustamente l'indennità di accompagnamento ..... » 71

6.5.3. Barriere architettoniche anche negli Ospedali ..... » 73

6.5.4. Assegno di maternità – Occorre la « carta » e non il « permesso » di soggiorno ..... *Pag.* 75

6.5.5. Una Casa di riposo con molti problemi ..... » 76

6.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE ..... » 78

6.6.1. Ragazzo Down ha diritto all'insegnante di sostegno ..... » 78

6.6.2. Rimborso libri di testo – La burocrazia ritarda i pagamenti ..... » 79

6.7. ECOLOGIA ..... » 81

6.7.1. Inquinamento elettromagnetico ..... » 81

6.7.2. La burocrazia contro l'attività di recupero dei rifiuti ..... » 82

6.7.3. Inquinamento ambientale ..... » 83

6.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI ..... » 85

6.8.1. INPS: la beffa delle pensioni INPS integrate al minimo ..... » 86

6.8.2. Un chiarimento ministeriale sul problema della codifica delle qualifiche professionali ..... » 87

6.8.3. Contributi alle cooperative sociali L.R. 85/94 ..... » 89

6.8.4. Peripezie di un operatore per cancellarsi da un'Associazione di categoria ..... » 91

6.9. PUBBLICO IMPIEGO ..... » 93

6.9.1. Esclusione dal concorso per mancata dichiarazione di non interdizione dai pubblici uffici ..... » 94

6.9.2. Concorso per infermieri professionali – La prova pratica non può consistere nella formulazione di test teorici ..... » 95

6.9.3. Riscatto ai fini previdenziali del servizio di leva ..... » 96

6.10. LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA ..... » 98

6.10.1. Ricalcolo dei canoni di locazione – Una norma inattuata e di non facile applicazione ..... » 99

6.10.2. Alloggio ATER – Il Sindaco revoca l'assegnazione ..... » 101

6.10.3. Assegnatari abusivi di alloggi popolari – Il Comune decide la revoca . » 103

6.10.4. Riscatto alloggio popolare – Evitato un probabile contenzioso ..... » 104

6.10.5. Beneficio per canone di locazione ex articolo 11 della L. n. 431/98 ..... » 105

6.10.6. Ancora sul rilascio e revoca degli alloggi ..... » 106

6.10.7. Finanziamenti per eliminazione barriere architettoniche ..... » 109

6.10.8. La Provincia ordina la rimozione del cippo funerario ..... » 110

6.10.9. Ancora ritardi nel pagamento dei espropri ..... » 110

6.10.10. Manutenzione alloggi ATER ..... » 113

6.10.11. Mutui casa – Il TAR ritarda a decidere, le Regioni attendono e le Banche continuano a riscuotere tassi usurari ..... » 116

6.10.12. Il Consorzio acquedottistico non può sottrarsi alla legge regionale n. 26/93 ..... » 118

6.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI ..... » 121

6.11.1. Gli effetti dell'abrogazione dell'articolo 130 Cost. sulle II.PP.A.B. ..... » 127

6.11.2. Consorzi a rilevanza economica e imprenditoriale. Il T.U. ha cancellato il controllo preventivo e sostitutivo sugli atti ..... » 132

6.12. TRASPORTI ..... » 135

6.13. TURISMO ..... » 136

6.13.1. Attività di nolo sci ..... » 136

6.13.2. Annullamento graduatoria POP per la valorizzazione del patrimonio architettonico storico culturale pubblico ..... » 138

6.14. URBANISTICA E PARCHI ..... » 141

6.14.1. Eliminazione dei certificati catastali e dei certificati di destinazione urbanistica in sede di dichiarazione di successione ..... » 142

6.14.2. Obbligo di astensione dei Consiglieri nell'adozione degli strumenti urbanistici alla luce del nuovo T.U. sugli enti locali ..... *Pag.* 143

6.14.3. Altezze da rispettare in caso di ristrutturazione edilizia in zone sismiche ..... » 145

6.14.4. Comune e Provincia si contendono le responsabilità nella repressione di un abuso edilizio ..... » 147

6.14.5. Rinnovo degli organi del Parco regionale « Sirente – Velino » – Una procedura con molti interrogativi ..... » 150

6.15. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI ..... » 154

6.15.1. È limitato l'accesso al registro generale di protocollo ..... » 155

6.15.2. Madre naturale: legittimo il rifiuto di accesso alla cartella clinica ..... » 157

6.15.3. Procedimenti ispettivi o di controllo – Quando è consentito l'accesso ad esposti o denunce ..... » 159

6.15.4. Sono accessibili gli atti e i documenti che abbiano rilevanza in un procedimento disciplinare, anche quando riguardano l'affidamento e l'esecuzione dei lavori a ditta privata ..... » 161

6.15.5. Ancora sul diritto di accesso dei Consiglieri comunali ..... » 162

6.16. VARIE ..... » 164

6.16.1. Semplificazione modulistica – Richiesta certificati inutili ..... » 165

6.16.2. Albo regionale delle candidate alla Commissione Pari Opportunità – Revocata l'esclusione ..... » 167

6.16.3. Contestato l'affidamento di un immobile ..... » 169

6.16.4. Le dimensioni di vicesindaco comportano anche il venir meno della carica di assessore ? ..... » 171

Allegato 1 Proposta di revisione dello Statuto ..... » 175

Allegato 2 Proposte di modifica del nuovo Statuto regionale ..... » 177

Allegato 3 Relazione sulla riforma del Titolo V della Costituzione ..... » 183

Allegato 4 Relazione annuale sull'attività del Difensore civico comunale di Sulmona ..... » 197

Allegato 5 Elenco dei difensori civici locali in Abruzzo ..... » 225

Allegato 6 Sedi del Difensore civico regionale ..... » 227

PARTE GENERALE

1. PREMESSA

Il dibattito che ha accompagnato la riforma del titolo V della Costituzione – operante dall' 8 novembre scorso con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 – si è quasi polarizzato sul rovesciamento del criterio di riparto delle funzioni legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed Enti locali e sul rilancio del ruolo delle autonomie lasciando passare quasi sotto silenzio lo smantellamento del sistema dei controlli preventivi di legittimità sulle leggi e, soprattutto, sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali.

Se qualche timido accenno all'abolizione dei controlli c'è stato, esso è servito solo per esaltare il ruolo delle autonomie e le semplificazioni delle procedure.

Si è dovuto attendere invece la concreta operatività della legge costituzionale per aprire una seria riflessione sugli effetti di una riforma che (giustamente) ha messo in soffitta un sistema di

controlli ormai ridotti ad una mera verifica formale ma che non si è preoccupata nel contempo di trovare quei necessari strumenti di contrappeso atti ad assicurare un sistema di garanzie contro le irregolarità, le illegittimità, le omissioni dell'Amministrazione e che non costringano il cittadino a ricorrere necessariamente ai rimedi giurisdizionali.

E' tornata quindi di attualità la vecchia questione della ricerca di strumenti di "giustizia alternativa".

E ci si ricorda che in tutti gli altri Paesi europei tale strumento si identifica nella rete dei difensori civici e che un testo di legge unificato era stato già approvato, a grande maggioranza, dalla Commissione Affari costituzionali della Camera fin dal settembre del 1999.

L'esperienza di quest'ultimo anno ha visto crescere sempre più il ruolo del Difensore civico come unico interlocutore per tanti amministratori (particolarmente di quelli appartenenti alla minoranza) che sentono sempre più fragile la loro posizione di fronte ad atti e comportamenti illegittimi dell'Amministrazione e che non intendono sopportare i rischi e gli oneri di un ricorso in via giurisdizionale.

La riforma costituzionale appena varata è destinata ad accentuare il senso di disagio e di frustrazione non solo di amministratori ma anche dei cittadini coinvolti direttamente o indirettamente nell'attività della P.A.

Ma la riforma dovrà anche essere un'occasione per la Regione per ridisegnare il suo impianto organizzativo e ordinamentale, nell'ambito delle nuove prerogative statutarie e normative.

2. QUALE RUOLO PER IL DIFENSORE CIVICO

E' la domanda che in questi giorni si stanno ponendo in molti, dopo che la legge di riforma costituzionale n. 3/2000, eliminando i controlli di legittimità sugli atti amministrativi, ha tolto al Co.Re.Co. (e alle sue Sezioni provinciali) la funzione di verifica in via preventiva, senza peraltro preoccuparsi di rafforzare il sistema delle garanzie "non giustiziali" che, negli altri Paesi europei, è incentrato nella rete dei Difensori civici (Ombudsman).

Con il venir meno dell'attività dei Comitati regionali di controllo, l'attività dell'Ufficio sta già subendo una forte dilatazione, sia perché la sua competenza è destinata ad estendersi anche alle fattispecie finora trattate dal Co.Re.Co. e dalle Sezioni provinciali nei confronti dei quasi 400 enti locali, sia in quanto sul difensore civico si riverseranno inevitabilmente anche i reclami e le segnalazioni di atti illegittimi, che prima venivano rivolti direttamente agli organi regionali di controllo da parte dei consiglieri di minoranza o di semplici cittadini.

Un problema che, da una parte, chiama in causa il

legislatore nazionale - perché chiarisca i termini delle nuove competenze del Difensore civico - dall'altra pone alla Regione la responsabilità di scelte consequenziali, nel momento in cui si appresta a riscrivere lo Statuto e a rivedere il proprio impianto normativo e organizzativo.

Quanto al primo, si è preso atto con soddisfazione del rilievo statutario che nella prima stesura (fatta dal consulente del Consiglio regionale) è stato dato alla figura del Difensore civico; ma non si è potuto tuttavia non segnalare una serie di incongruenze che snaturavano alcune caratteristiche essenziali dell'istituto (cfr. All. 1) cui ha fatto seguito un'opportuna riscrittura del testo.

Sulla nuova stesura, lo scrivente è nuovamente intervenuto in sede di audizione per precisare ulteriormente la sua posizione sull'articolo riguardante il Difensore civico e per dare un contributo collaborativo al miglioramento di altre parti della proposta statutaria (All. 2).

Quanto al quadro normativo ordinario, il problema di una rivisitazione complessiva e sostanziale della legge istitutiva del Difensore civico (n. 126/95) si pone ormai in termini di assoluta

urgenza e indifferibilità, sia per un necessario adeguamento alla riforma del Titolo V della Costituzione sia per ridisciplinare nei dettagli le funzioni già attribuite al Difensore civico dal legislatore nazionale nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato e degli enti locali.

3. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ

Il 2001 conferma la tendenza ad una crescita costante della richiesta di difesa civica che pone ormai l'Abruzzo ai primissimi posti – per numero di pratiche trattate e per qualità degli interventi – rispetto a realtà regionali ben più dotate di mezzi e risorse umane e dove la tutela civica ha più consolidate tradizioni.

Le questioni complessivamente trattate possono essere valutate in circa 2.600 casi, con un incremento di circa il 18% rispetto al 2000.

Nella maggioranza dei casi, i cittadini si rivolgono all'Ufficio per risolvere problemi urgenti, ottenere chiarimenti, avere consigli e interpretazioni riguardo a norme e provvedimenti.

Capita anche che all'attenzione del Difensore civico vengano poste questioni che sono fuori dalla stretta competenza istituzionale ma alle quali occorre comunque prestare ascolto e dare, se possibile, una qualche risposta o suggerimento.

Molti problemi trovano soluzione attraverso il contatto

telefonico con gli interlocutori istituzionali.

A tal fine, assumono indubbio rilievo l'esperienza e la professionalità acquisite nei vari settori, i rapporti di collaborazione con uffici e servizi dell'amministrazione pubblica, ai vari livelli, per ottenere rapidi riscontri o verifiche, che spesso risultano sufficienti a sbloccare una situazione e a rimediare a quelle difficoltà che al cittadino apparivano insuperabili.

Uno dei dati più interessanti è stata l'autentica esplosione di richieste per le vie brevi, anche grazie al funzionamento del Numero Verde, che offre un servizio pubblico gratuito e di facile accesso da ogni realtà territoriale.

La distribuzione delle richieste di intervento sul territorio regionale è stata sostanzialmente equilibrata, come di seguito indicato:

- Chieti 15%
- L'Aquila 44%
- Pescara 23%
- Teramo 18%

La maggiore concentrazione delle richieste nella Provincia dell'Aquila si spiega in parte con la migliore articolazione del servizio nella sede centrale dell'Ufficio, in parte con la presenza in alcuni grandi centri (Pescara, Montesilvano, Ortona) di difensori civici comunali (ai quali vengono convogliate molte pratiche riguardanti competenze proprie dei rispettivi Comuni) in parte con l'attivazione, in Sulmona, della Convenzione con il Comune, che funge da efficace punto di raccordo con l'utenza di tutto il comprensorio della Valle Peligna e dell'Alto Sangro.

La domanda di difesa civica si dirige in primo luogo (con circa il 46%) avverso atti o comportamenti di organi e uffici dei Comuni, quali enti erogatori di servizi e prestazioni e come titolari della competenza amministrativa generale.

Seguono l'Amministrazione regionale (circa il 15%) e le Amministrazioni periferiche dello Stato (circa il 13%).

Particolarmente coinvolti risultano anche gli istituti previdenziali (INPS, INPDAP) con riferimento soprattutto alla loro competenza in materia di invalidità civile e di trattamenti pensionistici.

Nell'apparato ausiliario della Regione, i soggetti

maggiormente interessati sono stati i Consorzi di bonifica (per i reclami contro le quote di contribuenza) e le ATER (per questioni riguardanti il canone di locazione, le opere di manutenzione, le assegnazioni di alloggi).

Una parte rilevante dell'attività è da attribuirsi all'esercizio del controllo sostitutivo; le istanze contengono le segnalazioni di presunte illegittimità di atti di enti locali e di consorzi e la conseguente richiesta di intervento surrogatorio, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Sotto tale aspetto, gli atti di formale diffida sono stati 16, ai quali solo in 7 casi ha fatto seguito la nomina dei Commissari ad acta.

Anche laddove non ricorrevano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo, l'Ufficio ha generalmente espresso un proprio parere circa le irregolarità denunciate suggerendo, ove del caso, all'Amministrazione di rivedere il proprio comportamento in via di autotutela.

Una collaborazione proficua – che spesso ha portato a soluzione problemi specifici o di carattere generale – si è avuta con enti pubblici economici o con strutture societarie che

gestiscono pubblici servizi (come l'ENEL o l'ENTE POSTE), pur non essendo essi soggetti al potere di intervento del Difensore civico.

STATISTICA PER MATERIA

- **TRIBUTI**	**19%**
- **CONTROLLO SOSTITUTIVO**	**18%**
- **SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE**	**12%**
- **AFFARI GENERALI E ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO**	**10%**
- **COMMERCIO, DIRITTO ALLO STUDIO, TRASPORTI, TURISMO, AMBIENTE**	**10%**
- **LAVORI PUBBLICI**	**9%**
- **URBANISTICA E PARCHI**	**6%**
- **LAVORO, FORMAZIONE PROFESSIONALE E QUESTIONI PREVIDENZIALI**	**5%**
- **IMPIEGO PUBBLICO**	**4%**
- **AGRICOLTURA, CONSORZI DI BONIFICA**	**4%**
- **VARIE**	**3%**

STATISTICA PER ENTE DESTINATARIO DELL'INTERVENTO

- COMUNI	46%
- REGIONE	15%
- AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO	13%
- AZIENDE USL	9%
- CONSORZI	8%
- ENTI E AZIENDE DIPENDENTI DALLA REGIONE	5%
- PROVINCE	3%
- COMUNITA' MONTANE	1%

4. L'ORGANIZZAZIONE

L'Ufficio è lontano dall'aver trovato una sua adeguata sistemazione organizzativa, per la quale si è in attesa di un'apposita legge regionale che definisca la pianta organica e recepisca alcune significative innovazioni introdotte da normative nazionali, le quali hanno attribuito direttamente al Difensore civico nuovi compiti in tema di:

- interventi nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 L. 127/97);
- controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali (art. 136 D.Lgs. n. 267/2000);
- riesame dei provvedimenti di diniego del diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 15 L. 340/200).

L'urgenza di una ridisciplina legislativa deriva oggi anche dalla necessità di rivedere il ruolo del Difensore civico in tema di controllo sostitutivo, a seguito del venir meno della funzione già attribuita al Co.Re.Co. e alle sue 4 Sezioni provinciali.

Va valutata positivamente la copertura – a decorrere dal 1° luglio 2001 – del posto di Dirigente del Servizio di Segreteria, da tempo rimasta vacante ed ora affidata al Dr. Luciano Caporale, trasferito dalla Questura dell'Aquila.

Difficoltà logistiche e relazionali sono derivate anche dal trasferimento della Sede centrale dell'Aquila, dal Palazzo dell'Emiciclo in via Bazzano, 2 dove tuttavia gli uffici hanno trovato un'adeguata e decorosa sistemazione.

A fronte di ciò, l'attività dell'Ufficio si è ulteriormente articolata attraverso la concreta attivazione del convenzionamento con il Comune di Sulmona per l'affidamento al difensore civico regionale anche delle funzioni del difensore civico comunale.

V'è da rilevare che la nuova sede si è rivelata particolarmente utile sia per i cittadini di Sulmona che per quelli dei comprensori della Valle Peligna e dell'Alto Sangro.

Richieste di convenzionamento con la Regione (per avvalersi del Difensore civico regionale) sono pervenute anche da altre Amministrazioni comunali (tra cui Raiano, Silvi Marina, Fossacesia) che dovranno essere valutate dall'Ufficio di Presidenza in relazione alle concrete possibilità di intervento della struttura

regionale.

Nel marzo 2001 è stata inoltre attivata la Commissione Mista Conciliativa presso la ASL di Teramo – presieduta dal Difensore civico regionale – che ha già affrontato casi e problematiche di notevole complessità.

5. I COSTI

L'espansione delle attività (con comprensibili oneri organizzativi e funzionali, quali spese telefoniche, postali e così via), unitamente ai costi connessi al trasferimento degli uffici dal Palazzo dell'Emiciclo a via Bazzano n. 2 e alla copertura del posto di Dirigente del Servizio di Segreteria, hanno visto per quest'anno un sensibile incremento dei costi rispetto a quelli dell'anno precedente.

Sostanzialmente invariate sono rimaste le spese riguardanti il Difensore civico, per il quale il trattamento economico risulta stabilito in misura di circa il 50% di quello generalmente riconosciuti negli altri ordinamenti regionali.

Nel complesso, tuttavia, va rimarcato che gli oneri per il funzionamento dell'Ufficio (280 milioni) sono risultati assai contenuti e notevolmente inferiori rispetto a quelli sostenuti da altre regioni.

Va detto che in tale importo sono compresi – oltre agli emolumenti e ai rimborsi spese per viaggi e trasferte del Difensore

civico – anche le indennità di posizione del Dirigente e dei due Responsabili degli Uffici (per l'intero arco dell'anno), il salario accessorio, gli emolumenti e le indennità di responsabilità di cui all'art. 25 del Contratto decentrato integrativo del personale dipendente, nonché tutte le spese di funzionamento delle sedi centrale e periferiche (attrezzature e servizi telefonici e telematici, Numero Verde, spese postali, biblioteca, cancelleria, ecc.).

PARTE SECONDA

6. LE MATERIE

L'analisi delle questioni trattate pone in evidenza come al difensore civico sia affidata una competenza materiale pressoché generale, sia pure con poteri e modalità diverse a seconda degli interlocutori istituzionali.

Infatti, tranne che in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza, l'Ufficio esplica la sua sfera di intervento in tutti i versanti delle pubbliche amministrazioni presenti sul territorio regionale, essendo sempre più diffusa la convinzione che il Difensore civico sia diventato per i cittadini un interlocutore privilegiato per chiedere notizie, porre quesiti e per meglio districarsi nella giungla normativa e nei meandri delle procedure e della burocrazia.

Alcuni interventi hanno affrontato problematiche di interesse più generale, che hanno richiamato l'attenzione anche di organi di informazione nazionale.

E' il caso del quotidiano Italia Oggi, che ha dato ampio spazio alla questione della nullità degli inviti di pagamento inviati a mezzo di posta prioritaria (sollevata, con successo, dallo scrivente).

Di grande ascolto sono state anche le trasmissioni del G.R. Parlamento, che ha realizzato quattro speciali (di un'ora ciascuno) dedicati interamente ad argomenti affrontati dal nostro Ufficio, quali: l'eliminazione dei certificati catastali e dei certificati di destinazione urbanistica in sede di dichiarazione di successione, l'illegittimità dei provvedimenti di sospensione dei trattamenti di invalidità soggetti a revisione, l'inutilità della presentazione dei progetti esecutivi degli impianti elettrici, le pensioni INPS integrate al minimo, le anomalie nella riscossione dei contributi da parte dei consorzi di bonifica ed i risarcimenti danni per incidenti stradali provocati da cinghiali.

6.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI

La funzione dell'Ufficio in questo settore ha avuto come interlocutori una varietà di soggetti istituzionali (regione e enti pararegionali, amministrazioni periferiche dello Stato, enti locali e strutture consortili) e, in tanti casi, ha portato a positivi risultati sia risolvendo casi specifici sia prevenendo o stemperando inutili contenziosi.

La maggior parte degli interventi ha riguardato la contestazione di tributi fiscali e previdenziali, quote consortili, canoni e tariffe relativi all'erogazione di servizi pubblici, l'applicazione di sanzioni e interessi e così via.

L'impegno dell'Ufficio è stato rivolto soprattutto a dare un contributo al cittadino chiamato a districarsi in una normativa farraginosa, accompagnata oltretutto da circolari interpretative non sempre limpide e coerenti.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

6.1.1. Consorzi di bonifica – Illegittimi gli arrotondamenti per eccesso e il frazionamento delle quote di contribuenza

Anche quest'anno il Difensore civico è dovuto nuovamente intervenire per contestare la legittimità dell'arrotondamento per eccesso delle quote di contribuenza; infatti, già l'anno precedente, la questione aveva tenuto impegnato a lungo l'Ufficio in un confronto, anche duro, con alcuni Consorzi che da tempo procedevano ad arrotondare per eccesso (e senza motivazione) le quote di contribuenza di importo inferiore al minimo iscrivibile al ruolo (e cioè alle 20.000 lire).

In molti casi poi, oltre all'arrotondamento, venivano effettuati – in modo del tutto arbitrario – frazionamenti dei ruoli in più partite, in contrasto con l'art. 12 del DPR 602/73 che fa obbligo all'ufficio competente di formare un ruolo unico per tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni ricompresi nell'ambito territoriale cui lo stesso ruolo si riferisce.

La questione ha anche formato oggetto di un dibattito della

Rubrica "GR Parlamento", nel quale anche i rappresentanti dei Consorzi di Bonifica non hanno potuto smentire la fondatezza giuridica dei rilievi mossi dal Difensore civico, adducendo peraltro le gravi difficoltà che si verificherebbero sui bilanci consortili con la rinuncia al sistema degli arrotondamenti, posto che sono moltissime le situazioni in cui il tributo non raggiunge la soglia minima per l'iscrivibilità a ruolo.

Del problema è stato investito anche l'Assessorato regionale all'agricoltura, perché dia un indirizzo in tal senso agli organismi consortili, evitando che i singoli contribuenti siano costretti a rivolgersi alla Commissione tributaria provinciale per contestare il pagamento di somme di modesta entità; tanto più che oltre la metà dell'ammontare del tributo è destinato a coprire le spese per il servizio di esattoria.

6.1.2. Contributi ai Consorzi di bonifica – Contestato l'arrotondamento per eccesso alle mille lire

E' intervenuto il Difensore civico nei confronti di un

Consorzio di bonifica che praticava un arrotondamento per eccesso alle mille lire delle somme iscritte al ruolo.

Ad interessare l'Ufficio è stata la proprietaria di un terreno che si è vista recapitare una cartella di pagamento di 91.000 lire, nonostante l'importo del contributo – determinato dal Consorzio – ammontasse a 90.086 lire.

Il sistema di riscossione appariva abbastanza singolare e anomalo rispetto a quanto avviene per i tributi erariali (dove l'arrotondamento alle mille lire è fatto, per difetto o per eccesso, a seconda che l'importo sia inferiore o superiore a 500 lire), oppure per alcuni servizi pubblici essenziali (dove le frazioni sono portate a conguaglio nella successiva bolletta).

Il Consorzio infatti – con una semplice delibera del Commissario straordinario, non supportata da alcuna norma – aveva deciso di ricorrere al predetto arrotondamento per eccesso, prescindendo da ogni obbligo di conguaglio.

In questo senso, il Difensore civico ha invitato gli organi del Consorzio a rivedere con urgenza la loro posizione (che peraltro non trova riscontro nelle altre strutture consortili della Regione), al fine di adottare i provvedimenti del caso, anche in

vista dell'imminente fase di conversione monetaria in euro.

Con l'occasione è stato poi ricordato che anche la normativa statale in tema di circolazione monetaria (art. 4 L. 96/97) prevede l'arrotondamento a dieci lire dei titoli di riscossione e pagamento.

6.1.3. Contestazione e applicazione di sanzioni amministrative. Di chi la competenza?

E' stata segnalata all'Ufficio un'anomalia nel sistema di contestazione e d'irrogazione delle sanzioni amministrative in materia di attività estrattive praticato dal competente Settore della Regione Abruzzo, consistente nel fatto che la funzione ispettiva e quella impositiva sono concentrate nel medesimo organo.

Ciò perché unica è la struttura organizzativa (Servizio attività estrattive e minerarie) che si occupa sia della fase istruttoria che di quella decisionale.

Secondo il ricorrente, non sarebbe coerente con i principi della legge n. 689/81 il fatto che le controdeduzioni e gli scritti difensivi debbano essere diretti allo stesso Servizio ed alle

medesime persone fisiche che hanno elevato il verbale (e non ad organo imparziale e gerarchicamente sovraordinato).

Sulla problematica era intanto intervenuta una nota di chiarimenti del Dirigente che, richiamando le innovazioni subite dalla disciplina di settore (D.P.R. 128/59), aveva annunciato la preparazione di una proposta legislativa per disciplinare la materia e per delegare le funzioni istruttorie alle Province.

Il Difensore civico ha constatato che la Regione avrebbe dovuto sopperire al vuoto legislativo, non solo col dettare le norme di attuazione della legge n.689/81, ma anche col dividere opportunamente i due momenti dell'accertamento e dell'irrogazione delle sanzioni (secondo un principio di buona amministrazione e di maggiore obiettività di giudizio).

Nella stessa sede ha rilevato inoltre che la disposizione di cui al l'art. 93 del D.Lgs. 507/99, mentre ha espressamente individuato il Sindaco quale autorità competente ad applicare le sanzioni amministrative comunali (escludendo quindi che, negli enti locali, tali attività siano riconducibili alla sfera gestionale dei dirigenti), viceversa ha indicato genericamente le "Regioni" quali soggetti titolari del potere sanzionatorio, in caso di violazione delle

norme regionali; con ciò rinviando alla disciplina organizzativa di ciascuna regione.

Il Difensore civico ha anche spiegato che tale differente trattamento tra livelli di autonomia (regionale e locale) è pienamente conforme al principio – più volte affermato dalla Corte Costituzionale – secondo il quale la norma statale deve limitarsi ad attribuire la funzione all'Ente regione, senza interferire nella distribuzione delle competenze tra i propri organi.

Eppertanto, in mancanza di diversa previsione, avrebbe dovuto assumere rilevanza la disposizione di chiusura contenuta nell'art. 5, comma 3 della legge regionale di organizzazione n.77/99, che attribuisce ai dirigenti le funzioni amministrative necessarie ad assicurare la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa che le leggi previgenti assegnavano ad organi di direzione politica.

Così chiariti i termini del problema, restava da stabilire se l'attività in questione rientrasse nella sfera gestionale, ovvero in quella di indirizzo o di governo; l'opinione espressa al riguardo è che l'applicazione della sanzione non possa mai corrispondere a valutazioni politico-discrezionali, dovendo essa avere a riferimento

i criteri stabiliti dall'art. 11 della legge 689/81 (recepiti dall'art. 28 della L.R. 54/85); criteri che comunque andrebbero resi più puntuali, attraverso atti di normazione secondaria che riducano il più possibile il tasso di discrezionalità nella esatta quantificazione della sanzione.

6.1.4. I.C.I. - Aggiornamento rendita catastale

L'Ufficio è stato chiamato in più occasioni ad intervenire per chiarire l'esatta portata delle norme introdotte dalla Legge Finanziaria per l'anno 2001 (art. 74 L. 342/2000) e relativa circolare del Ministero delle Finanze n. 4/FL del 13.3.2001, la cui applicazione ed interpretazione da parte dei Comuni non sempre è risultata lineare ed univoca.

Il punto più controverso ha riguardato il primo comma dello stesso articolo, secondo il quale "a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione a cura dell'Ufficio del Territorio competente, ai soggetti intestatari della partita".

Molti comuni infatti hanno continuato ad inviare, nel corso dell'anno 2001, gli avvisi di accertamento e di liquidazione in rettifica, senza far precedere gli stessi dalla prevista notifica della rendita catastale, atto necessario ed indispensabile ai fini della efficacia degli avvisi di cui sopra.

La notificazione della rendita stessa deve invece essere effettuata, secondo le norme di carattere generale stabilite dalla legge per tale procedimento, dall'Ufficio del Territorio competente, che deve inoltre darne tempestiva comunicazione ai comuni interessati.

Tale previsione tende anche a garantire il contribuente, che può legittimamente proporre ricorso avanti alle Commissioni tributarie.

6.1.5. I.C.I. - Accertamenti e rettifiche per anni arretrati

Altro aspetto critico che ha caratterizzato diverse richieste di mediazione dell'Ufficio è stato quello relativo alla proroga - ad opera della legge finanziaria 2001 - dei termini per la liquidazione

e l'accertamento dell'imposta comunale sugli immobili per gli anni arretrati, che ha comportato una serie indiscriminata di richieste di pagamento, il più delle volte oltre i termini prescritti.

Ciò si è verificato principalmente per le imposte relative agli anni '93 e '94 ed ha causato un diffuso stato di disagio e di malcontento che, in molte occasioni, è stato portato all'attenzione dell'Ufficio.

In vari casi si è trattato di errori imputabili agli uffici comunali che, per lo stesso immobile, avevano effettuato una duplicazione di imposizione a carico di contribuenti diversi, ovvero avevano richiesto il pagamento per imposte già versate.

Su tali problematiche l'azione del Difensore civico si è dimostrata particolarmente utile e persuasiva, ove si consideri che nella quasi totalità dei casi i comuni interessati hanno adottato gli opportuni provvedimenti di autotutela, annullando o rettificando le relative cartelle di pagamento.

Al riguardo è opportuno precisare che molte amministrazioni comunali hanno imputato gli errori all'operato delle ditte private alle quali erano stati affidati i compiti relativi alle attività di accertamento e riscossione dell'imposta.

Nella generalità dei casi trattati, quantomeno il cittadino è stato posto nella condizione di avere un'esatta cognizione della propria posizione tributaria e della fondatezza o meno delle sue ragioni.

6.1.6. Canone acqua su base forfetaria

Anche nel corso del 2001, ci sono state diverse richieste d'intervento che hanno riguardato il pagamento del canone dell'acqua in modo forfetario.

E' ad esempio il caso di un cittadino che, essendo proprietario di un piccolo appartamento in una località montana (che frequenta solo per pochi giorni l'anno) si è visto richiedere il pagamento, su base forfetaria, dei consumi di acqua relativi agli anni 1994 e 1995, del tutto sproporzionati rispetto al consumo effettivo.

Per tale problematica, il Difensore civico ha ricordato all'amministrazione comunale interessata che la riscossione forfetaria, in assenza di contatore, si pone in contrasto sia con i principi della legge Galli n. 36/94 (che, trasformando il canone in

tariffa, tiene conto dell'effettività del consumo) sia con le direttive più volte impartite negli anni passati dal C.I.P.

D'altronde un siffatto sistema, oltre a creare disparità di trattamento tra gli utenti del servizio, pone anche le premesse per disincentivare il risparmio delle risorse idriche, che sono un bene sempre più prezioso e insufficiente ai bisogni della collettività.

6.1.7. Impianti termici - Criteri per verifiche a campione

Alcuni cittadini hanno sottoposto all'attenzione dell'Ufficio il problema relativo alla richiesta di oneri da parte del Comune per le verifiche degli impianti termici previste dal D.P.R. 412/93.

La questione ha creato un po' di confusione ed incertezza a causa della scarsa conoscenza delle leggi vigenti in materia.

L'Ufficio ha ricordato la normativa che demanda ai comuni con più di 40.000 abitanti (e alle province per la restante parte del territorio) il controllo, con cadenza almeno biennale e con onere a carico degli utenti, dell'effettivo stato di manutenzione e di esercizio degli impianti termici.

Nel caso di impianti di potenza nominale del focolare inferiore al 35 KW, gli enti di cui sopra possono - nell'ambito della propria autonomia e con provvedimento reso noto alle popolazioni interessate - stabilire che i controlli si intendano effettuati nei casi in cui i manutentori degli impianti o i terzi responsabili dell'esercizio e manutenzione o i proprietari degli impianti stessi trasmettano apposita dichiarazione attestante il rispetto delle norme di cui al D.P.R. 412/93 e con particolare riferimento ai risultati dell'ultima delle verifiche periodiche (che di norma vanno effettuate almeno una volta l'anno).

In quest'ultimo caso, il comune (o la provincia), deve effettuare annualmente controlli tecnici a campione, i cui oneri sono posti tutti a carico degli utenti.

6.1.8. L'INPS riliquida l'indennità di mobilità

Ha trovato rapida soluzione il problema segnalato al Difensore civico da una cittadina alla quale l'INPS, nella predisposizione dei pagamenti mensili, aveva attribuito un'indennità di mobilità d'importo inferiore al dovuto.

Dopo i necessari approfondimenti, l'Istituto previdenziale ha dovuto dare atto che in effetti i calcoli erano errati e conseguentemente ha subito provveduto alla riliquidazione.

6.2. AGRICOLTURA, FORESTE

Le richieste di intervento toccano problematiche varie degli operatori del settore, in gran parte legate a pratiche di finanziamento delle attività agricole, zootecniche e forestali, per le quali le norme regionali, statali e comunitarie appaiono di non facile lettura e non sempre tra loro coordinate.

Tali difficoltà si incontrano spesso anche nelle complesse procedure per la concessione delle provvidenze economiche, sia per la eccessiva frammentazione delle competenze tra una molteplicità di strutture (Organizzazioni professionali, Comunità Montane, SIPA, Assessorato regionale all'agricoltura, AGEA) sia per l'adozione di una modulistica non sempre facilmente comprensibile dagli operatori o non adeguata alle più recenti norme sulla semplificazione e sulla autocertificazione.

Come per gli anni precedenti, numerose sono state anche le richieste di intervento per l'errata emissione delle cartelle di pagamento delle quote consortili dei Consorzi di bonifica nonché per l'indebito arrotondamento delle quote stesse (su cui ci si è già

soffermati).

Sempre di attualità poi la complessa questione del risarcimento dei danni da incidenti stradali provocati da cinghiali.

Altre pratiche hanno avuto ad oggetto le problematiche inerenti le agevolazioni per il commercio delle carni (a seguito dei noti eventi di "mucca pazza"), i regolamenti comunali per l'uso civico di raccolta dei funghi, petizioni popolari e di singoli cittadini per la realizzazione di strade e infrastrutture rurali per incentivare lo sviluppo dell'agricoltura e della zootecnia nelle zone montane, il travagliato iter per la formazione delle graduatorie regionali finalizzate all'attribuzione dei contributi per le colture biologiche; le agevolazioni per il commercio di carni.

6.2.1. Incidenti stradali provocati dai cinghiali

Come è stato accennato, numerose sono state le richieste di intervento di automobilisti danneggiati dall'attraversamento di strade da parte dei cinghiali, soprattutto nelle aree limitrofe ai parchi.

La mancanza di un'apposita normativa, sia statale che

regionale, ha creato situazioni di grande incertezza che hanno indotto il Difensore civico ad intervenire per richiamare l'indirizzo giurisprudenziale in materia e per sollecitare gli organi e le strutture regionali a darsi una specifica normativa (anche per evitare le sentenze di condanna della Regione per le responsabilità che le derivano dalla sua competenza a disciplinare la fauna selvatica).

L'argomento, per la sua rilevanza a livello nazionale, è stato oggetto di un appassionato dibattito (andato in onda il 28 dicembre scorso su "GR Parlamento"), cui hanno partecipato l'Assessore all'agricoltura della nostra Regione, vari Direttori di Parchi nazionali e Presidenti delle Associazioni nazionali di ambientalisti e cacciatori.

Per dirimere le varie questioni interpretative e applicative, si sta portando avanti una proposta di legge regionale che individui le strutture competenti a seguire le pratiche e consenta alla Regione di avvalersi di un istituto assicurativo per la liquidazione dei danni.

La questione non si presenta semplice essendo sorti, tra l'altro, dubbi interpretativi circa il diretto coinvolgimento in tali

responsabilità delle Province, alle quali la Regione ha delegato la vigilanza e la gestione dell'attività venatoria.

La stessa tuttavia andrebbe ugualmente chiarita in via legislativa, con una norma che espliciti se tra le funzioni delegate rientrino anche quelle attinenti all'eventuale risarcimento dei danni a cose e persone (analogamente a quanto disposto per i danni alle colture agricole), individuando altresì le fonti di finanziamento di detta funzione.

6.3. ATTIVITA' PRODUTTIVE (ARTIGIANATO, COMMERCIO, INDUSTRIA)

Le questioni sollevate nel settore delle attività produttive sono state piuttosto limitate, anche per via del graduale e continuo processo di conferimento delle relative deleghe agli enti locali.

Tra le questioni che hanno richiesto particolare approfondimento quelle riguardanti:

- un contrastato iter per il subingresso in un esercizio commerciale, a causa di forti contrasti e incomprensioni tra il richiedente e il responsabile dell'Ufficio commercio del comune circa la documentazione da produrre per certificare il possesso dei requisiti;
- il mancato accoglimento di una richiesta di rateizzazione di debiti da parte dell'INPS per una pratica di condono;
- due discusse interpretazioni delle norme regionali (L.R. n. 135/99) sulla disciplina delle fiere e dei mercati, ai fini del loro preventivo recepimento da parte dei Comuni,

competenti a rilasciare le autorizzazioni.

6.3.1. Lungaggini burocratiche per la costruzione di un impianto di distribuzione gas metano

A seguito di incertezze amministrativo-burocratiche e di conflitti di competenze tra due Comuni per la costruzione di un impianto di distribuzione di gas metano, un operatore del settore si è visto costretto a rivolgersi al Difensore civico per chiedere – ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 267/2000 – la nomina di un Commissario ad acta che, in via sostitutiva, provvedesse a compiere gli adempimenti necessari.

L'interessato, invero, da oltre due anni aveva presentato al Comune territorialmente competente la domanda ed il progetto per la realizzazione dell'impianto; ma l'Ente, allo scopo di verificare le dovute distanze del costruendo distributore dagli altri esistenti nella zona, aveva ritenuto di dover interessare un Comune limitrofo perché comunicasse l'eventuale presenza, nel suo ambito, di altri impianti consimili o domande di autorizzazione in tal senso.

Quest'ultimo peraltro adduceva una serie di pretesti circa una presunta richiesta di apertura di impianto consimile (genericamente formulata da un operatore, con l'evidente fine di ostacolare l'attivazione di altro impianto nel Comune limitrofo.

Di qui l'intervento del Difensore civico che invitava il primo Comune ad assegnare all'altro un termine perentorio per acclarare l'esistenza o meno di una regolare domanda di apertura nel proprio territorio e a provvedere, in caso di ulteriore silenzio, a convocare una conferenza di servizi per pronunciarsi definitivamente sull'istanza che lo riguardava.

6.3.2. Risparmio energetico – Ancora problemi burocratici

Sembra non avere fine la sconcertante vicenda della concessione dei contributi per il risparmio energetico, previsti da una serie di leggi risalenti ad oltre 12 anni fa e per i quali migliaia di cittadini avevano avanzato richiesta alla Regione producendo anche una complessa ed onerosa documentazione tecnico-amministrativa.

Le ultime domande finanziate sono ancora quelle dei primi mesi del 1991.

I ritardi nell'istruttoria delle pratiche sono, in parte, dovuti all'esiguità dei finanziamenti statali e regionali; ma anche a macroscopiche inefficienze che, negli anni passati, hanno contrassegnato il funzionamento degli uffici regionali competenti.

Lo scorso anno, come si ricorderà, dovette intervenire il Difensore civico per convocare e mettere d'accordo due funzionari che discutevano da molti mesi circa le modalità per formalizzare la consegna delle pratiche, a seguito di una mobilità interna allo stesso Servizio.

Il problema si è però ripresentato sotto altri profili non meno preoccupanti, visto che risulta ancora disapplicata la più recente L.R. n. 30 del 2000 con cui è stato disposto il rifinanziamento (con uno stanziamento di £. 600 milioni) delle istanze di contributo avanzate fino all'agosto 1992.

Stanziamento che però è finito tra le economie di bilancio per mancato impegno entro l'esercizio finanziario di riferimento.

In questo senso sono state fatte sollecitazioni all'Assessorato – che si è dichiarato disponibile – a riscrivere la

somme nella legge finanziaria 2002, aumentandone possibilmente l'importo per smaltire, almeno in parte, le migliaia di domande pendenti.

Ma problemi non indifferenti sono sorti anche in merito al lavoro finora svolto dall'apposito Comitato regionale per l'energia (al quale è stato affidato un compito che forse eccede la funzione di valutazione tecnico-economica attribuitagli dalla L.R. n 31/84) e alle incertezze circa la documentazione da presentare a corredo delle istanze di contributo.

6.3.3. Scontro tra Associazione commercianti e Comune per l'apertura di un grosso Centro commerciale

E' dovuto intervenire ripetutamente il Difensore civico per smorzare una forte polemica tra un'Associazione provinciale di commercianti ed un Comune che ha autorizzato l'apertura di un Centro commerciale di grandi dimensioni, resa possibile attraverso l'accorpamento di alcune decine di esercizi più piccoli.

Dopo gli incontri chiarificatori promossi lo scorso anno dal

Difensore civico con i dirigenti dell'Assessorato regionale al Commercio e con gli amministratori ed operatori locali in ordine alla corretta applicazione della disciplina regionale sul commercio (L.R. n. 62/99), sono sorte ulteriori contestazioni sulle modalità di acquisizione della documentazione, sul rifiuto o sulle limitazioni poste dall'Amministrazione comunale nel permettere l'esercizio del diritto di accesso da parte dell'Associazione, sul computo delle volumetrie e su altre spigolose questioni che rischiavano di far debordare la controversia in pericolosi conflitti nelle sedi giudiziarie.

Il Difensore civico ha comunque garantito il più ampio diritto di avere visione e copia degli atti amministrativi e a far chiarire – anche attraverso gli uffici dell'Assessorato regionale al commercio – ogni aspetto relativo all'applicazione della legge regionale e al possesso dei requisiti richiesti per l'apertura della struttura commerciale.

6.4. ASSISTENZA SANITARIA

Molti i casi che si sono imposti all'attenzione dell'Ufficio, che li ha affrontati tutti con grande partecipazione e sollecitudine proprio per la peculiarità della materia, essendo le strutture sanitarie bracci operativi di un'Amministrazione che eroga un servizio d'immediata soddisfazione di bisogni primari ed il cui grado di sviluppo è, a volte, la cartina di tornasole del livello di amministrazione raggiunto.

In una materia di ambito prettamente regionale, che pone il cittadino al centro dei suoi obiettivi, l'opera del Difensore civico s'inserisce a pieno titolo anche per il suo ruolo propositivo di portata generale.

L'interesse suscitato dai suoi interventi attesta il livello di attualità delle problematiche, alcune delle quali vengono di seguito riportate a titolo esemplificativo.

6.4.1. Risarcimenti dei danni derivanti da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati e vaccinazioni - Leggi nn. 210/92 e 238/97

Anche quest'anno il Difensore civico è tornato ad interessarsi del problema dei soggetti colpiti da complicanze, di tipo irreversibile, a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati, nonché di vaccinazione antipoliomelitica non obbligatoria.

Lo aveva fatto l'anno scorso quando, nel seguire da vicino l'evoluzione normativa, aveva prestato consulenza su diversi aspetti relativi alla situazione di scoordinamento e di confusione che regnava tra gli operatori della ASL e del Ministero della Sanità.

Ciononostante, numerosi cittadini hanno continuato a rivolgersi al Difensore civico per lamentare i ritardi con cui la Regione procede alla liquidazione ed erogazione dei relativi indennizzi, dopo il trasferimento delle predette funzioni dal Ministero della Sanità alle regioni, per effetto del D.P.C.M. 13 novembre 2000.

E' stato accertato che la fase di stallo nel pagamento degli arretrati dipendeva essenzialmente da due ordini di fattori:

1) l'assoluta inadeguatezza del personale assegnato al competente Assessorato regionale alla Sanità, su cui grava il lavoro di verifica sanitaria, conteggio delle spettanze ed erogazione degli indennizzi relativi alle circa 350 pratiche già consegnate dal Ministero e ad un centinaio di pratiche in via di spedizione;
2) la evidente sproporzione tra la somma assegnata alla nostra Regione con il D.P.C.M. 13.11.2000 (pari a £. 3.726.260.339) ed il reale fabbisogno finanziario, stimato (fino al 31.12.01) in circa 17 miliardi.

Sotto il primo profilo, ha destato perplessità il fatto che la Regione non avesse approfittato della facoltà (prevista all'art. 52, comma 1 della legge finanziaria n. 388/2000) di avvalersi del Ministero della Sanità per l'istruttoria delle pratiche in corso, evitando una pericolosa fase di stallo nella definizione di procedimenti avviati da tempo.

Sotto il secondo profilo, al di là di ogni considerazione sulla mancata copertura da parte dello Stato di impegni di spesa di carattere obbligatorio, non si poteva non constatare che a dover pagare le conseguenze di inadempienze e ritardi era una categoria di cittadini duramente provati nel loro stato di salute e pesantemente colpiti da eventi, variamente imputabili a fenomeni di malasanità.

Così il Difensore civico ha rivolto un caloroso appello alla Presidenza della Giunta e all'Assessore regionale alla Sanità affinché –sull'esempio di altre realtà regionali – anche l'Abruzzo si facesse carico dell'onere di anticipare le somme necessarie al pagamento degli indennizzi già riconosciuti (e dei relativi arretrati), in attesa che nelle competenti sedi istituzionali si chiarissero i rapporti finanziari tra Stato e Regioni conseguenti alla devoluzione dei compiti attuativi della legge n. 210/92.

E ciò anche ad evitare il prevedibile insorgere di un diffuso contenzioso, che avrebbe sicuramente comportato un ulteriore aggravio di spese a carico della finanza pubblica.

Si è poi preso atto con soddisfazione che l'Amministrazione

regionale aveva accolto il suggerimento, anticipando le somme dovute e predisponendo i relativi provvedimenti.

6.4.2. Benefici a favore dei malati oncologici

Una serie di interventi si sono resi necessari nel corso dell'anno - nei confronti dell'Assessorato regionale alla Sanità e di varie Aziende USL – per risolvere problemi interpretativi e operativi riguardanti l'applicazione dei benefici a favore dei portatori di malattie oncologiche, previsti dall'art. 32 comma 3 della L.R. 6/2000 e successivi regolamenti regionali di attuazione (9.11.00 n. 2 e 18.04.01 n. 1).

Gli interventi del Difensore civico si sono basati su esigenze di chiarezza e di uniformità nel comportamento delle varie ASL incaricate dell'istruttoria delle pratiche; infatti, in sede applicativa sono sorte grosse incertezze circa la decorrenza dei benefici economici nonché sulle competenze specifiche dei medici tenuti a rilevare e a certificare la percentuale invalidante riferita all'azione neoplastica.

A tal fine, su sollecitazione del Difensore civico, sono stati

promossi vari incontri presso l'Assessorato regionale, che ha fornito agli operatori le opportune direttive, al fine di ridurre i tempi tecnici per l'erogazione dei sussidi e dei rimborsi spese ai numerosi cittadini richiedenti.

6.4.3. I malati oncologici devono pagare il ticket per gli esami e le prestazioni ambulatoriali

Una segnalazione ha permesso all'Ufficio di interessarsi ancora dei malati oncologici, relativamente al ticket di £ 6.000 per prestazioni ambulatoriali, che alcune ASL della Regione fanno pagare.

Sul punto, com'è noto, l'art. 68, comma 1 della legge n. 448/98 e il D.M. 28.05.99 n. 329 prevedono l'esenzione fino all'entrata in vigore del sanitometro.

Si è peraltro dovuto dare atto che possono sottrarsi al ticket soltanto i possessori di esenzione totale (c.d. tesserino blu), mentre il beneficio non è accordato a coloro che sono esenti per patologia.

6.4.4. Un costoso farmaco per la degenerazione maculare senile

E' stato positivo un incontro con il Direttore della Clinica oculistica di una ASL affinché ad una paziente, affetta da degenerazione maculare senile, venisse riconosciuto il diritto a continuare gratuitamente il relativo trattamento farmacologico (che aveva già iniziato in regime di "sperimentazione" per la cura della malattia).

Nella stessa sede, il Direttore si è impegnato a seguire la paziente durante tutta la durata della terapia e nei conseguenti controlli.

6.4.5. Contestato un corso di formazione per operatori di comunità per tossicodipendenti

Il Presidente di una Cooperativa sociale per tossicodipendenti ha chiesto al Difensore civico di esprimersi sulle modalità di svolgimento di un corso di formazione per operatori di comunità affidato dalla Regione ad una ASL e sulla validità degli

attestati di frequenza rilasciati da un'apposita Commissione ad allievi che "mai o quasi mai" avrebbero frequentato le lezioni o che, comunque, non avevano raggiunto il monte ore minimo di frequenza; e ciò al fine di stabilire se detti attestati fossero conformi alle norme della legge n. 45 del 1999 (che, com'è noto, consente agli operatori (che già esercitino da almeno 2 anni funzioni ed attività di tipo professionale all'interno di strutture per tossicodipendenti) di continuare a svolgere tale attività, a condizione però che risultino in possesso dell'attestato di frequenza di appositi corsi di formazione professionale, da avviare secondo modalità definite dalle Regioni.

Dagli accertamenti condotti presso l'Assessorato regionale alla Sanità, presso la ASL e presso il Coordinatore Scientifico del Progetto Obiettivo (nel quale il corso era stato inserito), è risultato che in effetti la Regione non si era mai data una disciplina puntuale delle modalità di espletamento del corso e, segnatamente, di una soglia minima di ore di frequenza.

Non era infatti ipotizzabile che il rilascio dell'attestato di frequenza potesse prescindere dalla circostanza che l'operatore avesse effettivamente partecipato alle attività di formazione teorica

e pratica per ricevere il necessario bagaglio di nozioni ed esperienze (richieste espressamente dalla legge, in via di sanatoria, per la prosecuzione della attività professionale).

L'indicazione del numero minimo di ore di frequenza andava ovviamente stabilita prima dell'avvio del corso, anche per mettere gli operatori interessati nelle condizioni di conoscere le sanzioni cui sarebbero incorsi nel caso di assenze oltre il limite consentito.

Sta di fatto che alcune indicazioni in tal senso sarebbero state date solo per le vie brevi e, al termine del corso, la Commissione mista Assessorato regionale alla Sanità e Azienda USL si era limitata a rilasciare un attestato nel quale veniva indicato solo il numero di ore frequentate (per la parte teorica e per quella tecnica), lasciando però del tutto insoluto il problema del valore legale del titolo e se esso fosse rispondente o meno ai requisiti richiesti dalla citata legge n. 45/99.

Di qui l'esigenza di fare chiarezza su questo profilo della problematica, anche per garantire che la prosecuzione delle attività professionali degli operatori interessati si svolgesse nel rispetto delle prescrizioni dettate dalla legge dello Stato.

La complessità e la delicatezza della problematica hanno richiesto la promozione di una serie di incontri tra i rappresentanti della Cooperativa e i dirigenti ed operatori della Regione e della ASL che si erano occupati della realizzazione del Progetto Obiettivo, anche al fine di verificare altri aspetti della vicenda relativi al corretto utilizzo della non indifferente somma occorsa per lo svolgimento del corso.

Della questione e del valore degli attestati sono stati investiti anche due Dipartimenti del Ministero della Sanità perché esprimessero il loro parere al riguardo e formulassero eventuali proposte per regolarizzare la situazione.

6.4.6. Il lavoro nella Commissione Mista Conciliativa

E' partito bene, ed è stato molto intenso, il lavoro svolto dal Difensore civico nella sua veste di Presidente della Commissione Mista conciliativa, istituita lo scorso anno dall'Azienda Sanitaria Locale di Teramo dove, oltre a situazioni assai complesse sotto il profilo giuridico, si sono anche presentate

situazioni difficili sul piano delle relazioni tra operatori sanitari e pazienti, talvolta con risvolti umani trascurati o sottovalutati dalle strutture sanitarie.

Dopo aver elaborato il Regolamento per il proprio funzionamento, la Commissione ha proceduto ad un'attenta valutazione dei casi segnalati dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico o ad essa sottoposti direttamente da singoli cittadini; lavorando in piena sintonia di intenti e in un clima di fattiva collaborazione con il Direttore Generale, i Dirigenti ed i collaboratori dell'URP e formulando – a conclusione dell'istruttoria – non solo valutazioni in merito alle specifiche questioni ma, soprattutto, proposte migliorative dei servizi.

Questi alcuni dei casi più significativi:

a) Arriva al Pronto Soccorso in condizioni disperate – Dubbi sulla tempestività del soccorso in autoambulanza

La dolorosa vicenda è stata sottoposta all'attenzione del Presidente della Commissione Mista da parte della figlia di una sventurata donna che, soccorsa per le difficoltà respiratorie

dall'autoambulanza di un'Associazione di Volontariato, era giunta - ormai priva di conoscenza e con arresto cardiaco - al Presidio Ospedaliero soltanto un'ora dopo l'inizio del soccorso, mentre il tempo massimo di percorrenza è indicato comunemente in 20 minuti.

Le accuse si appuntavano sulla dinamica del soccorso in quanto il trasporto si era articolato in due momenti: prima verso un P.O. mediante un mezzo privo dell'ossigeno, oltre che di un equipaggio medico; poi (previo trasbordo su altro mezzo debitamente equipaggiato) verso quello dove è deceduta.

La Commissione, sulla scorta della documentazione acquisita e delle dichiarazioni rese in sede di audizione degli operatori sanitari e della ricorrente, ha ritenuto di non dover entrare nel merito dell'accaduto in considerazione del fatto che, per lo stesso episodio, era stata presentata regolare denuncia all'Autorità Giudiziaria competente; ciò al fine di non intralciare un'eventuale indagine giudiziaria; mentre ha ritenuto doveroso sottoporre al Direttore Generale della ASL, per le decisioni di competenza, alcuni aspetti meritevoli di approfondimenti amministrativi e che, oggettivamente, sono stati evidenziati nel

corso degli accertamenti.

In particolare la Commissione, dopo aver acquisito un rapporto tecnico, ha sollevato dubbi sull'idoneità dei mezzi di soccorso delle Associazioni di Volontariato, sia per quanto riguarda le attrezzature che per il personale operante.

Ulteriori perplessità sono state espresse sull'organizzazione del Servizio di 118 e sui rapporti con le strutture del Pronto Soccorso del P.O. (che ha ricevuto ormai in condizioni disperate la donna), nonché sulle modalità di registrazione degli orari delle accettazioni.

b) Troppo complicata e onerosa la procedura per il collaudo dei letti ortopedici

L'URP ha trasmesso alla Commissione Mista il reclamo effettuato da una cittadina all'Ufficio Riabilitazioni della ASL contro le modalità di collaudo previste per i letti ortopedici e contro il comportamento arrogante di un'impiegata di quell'Ufficio.

L'interessata - che aveva richiesto il letto ortopedico per il padre affetto dal morbo di Altzheimer - è stata costretta per il

collaudo a trasportarlo, a proprie spese, presso gli Uffici del Servizio Riabilitazioni dove l'impiegata, a suo dire, si era limitata ad effettuare un mero riscontro tra il codice posto sull'imballo del letto e quello posto sul dispositivo.

Alla richiesta di spiegazioni sull'onerosa procedura le era stato risposto in modo arrogante.

La Commissione, dopo un attento esame, nel riportare l'attenzione sulle condizioni in cui versano i portatori di tali gravi handicap e coloro che li assistono, ha suggerito di modificare il modulo prestampato che normalmente viene inviato agli utenti per il "collaudo dei dispositivi ai termini dell'autorizzazione rilasciata dall'Azienda USL", precisando che il collaudo, in casi particolari, può essere fatto anche al domicilio del richiedente (ai sensi del D.M. n. 332 del 27.08.99, art. 8, comma 10).

Con l'occasione è stata anche richiamata l'opportunità di indicare espressamente nei moduli le sanzioni previste dalla normativa regionale, applicate in caso d'inadempienza.

c) Un post-operatorio difficile da spiegare

Un giovane paziente ha chiesto spiegazioni del

comportamento – a suo dire scorretto - del Responsabile del "Blocco Operatorio" nei confronti dei suoi genitori, nel momento in cui avevano preteso chiarimenti sui postumi riportati, a seguito di un intervento chirurgico in una zona corporea completamente diversa da quella stabilita per l'intervento; postumi che si erano sostanziati (in base all'esame elettromiografico, confermato da consulenza neurologica) in una paresi del nervo ulnare del braccio, dovuta a forte compressione del nervo stesso nella zona dell'avambraccio.

Il Presidente della Commissione Mista, pur non ritenendo di poter approfondire il problema - in considerazione dell'aspetto prettamente tecnico-professionale, della natura e delle cause dell'inconveniente segnalato - ha sottoposto all'attenzione del Direttore Generale il comportamento del Responsabile del Blocco Operatorio, che è apparso poco consono ai principi di deontologia professionale che dovrebbero contraddistinguere ogni operatore sanitario.

Altri casi hanno riguardato:

- ricorsi avverso risposte, ritenute insoddisfacenti, ai

reclami sulla richiesta di appositi presidi per disabili (montascale cingolati e carrozzelle ortopediche pieghevoli);

- presunti episodi di violazione di privacy.

E' stata inoltre avviata l'istruttoria di due complesse e dolorose vicende: l'una relativa ad un decesso post-operatorio, l'altra ad un delicato intervento avvenuto, per indisponibilità della Sala Parto, dopo circa 24 ore dalla preparazione della paziente.

6.5. ASSISTENZA SOCIALE

Numerose sono state le richieste di intervento da parte di categorie di cittadini esposti a particolari situazioni di sofferenza e nei cui confronti sovente sono messi in discussione fondamentali diritti.

In questa ottica, il Difensore civico si è fatto portavoce dello stato di profondo disagio in cui vengono a trovarsi un gran numero di disabili, titolari di pensioni di invalidità o di indennità di accompagnamento soggette a controllo periodico, che però vengono sospese dall'INPS anche quando – per ragioni a loro non imputabili – la revisione non possa essere effettuata tempestivamente dal competente organo medico-collegiale della ASL.

Diversi casi comunque sono stati affrontati e risolti attraverso rapidi contatti con le Commissioni sanitarie e con le Sedi INPS, senza formalizzare il contraddittorio (che avrebbe inevitabilmente allungato i termini delle controversie, con notevole danno agli interessati).

Si riportano di seguito le tematiche più importanti.

6.5.1. E' illegittima la sospensione del trattamento di inabilità in attesa della visita di controllo

Com'è stato accennato, l'Ufficio si è ripetutamente occupato dello stato di disagio in cui si sono venuti a trovare migliaia di disabili, titolari di pensioni di inabilità e/o indennità di accompagnamento, concesse con obbligo di visita di revisione sanitaria, ai quali l'INPS ha sospeso detti trattamenti nel caso in cui la revisione stessa – per ritardi non imputabili al disabile - non fosse stata effettuata tempestivamente dal competente organo medico-collegiale.

Della questione – seppure per motivi diversi - lo scrivente si era già occupato in passato, esprimendo forti perplessità – sotto il profilo non solo umano ma anche giuridico – su una siffatta interpretazione delle norme in materia di revisione delle categorie e malattie invalidanti (di cui alla legge 295/90 e al D.M. 5.8.91 n. 387), anche per alcuni ulteriori effetti gravemente distorsivi che la sospensione del trattamento di inabilità comportava (quali la

sospensione del diritto all'esenzione o alla riduzione dei ticket sanitari e le agevolazioni sulle tariffe dei trasporti pubblici locali).

In quell'occasione, sia la ASL sia la Prefettura interessate condivisero pienamente le argomentazioni del Difensore civico, rimuovendo le anomalie segnalate.

Il problema si è però riproposto a seguito dei notevoli ritardi nella definizione delle pratiche di inabilità derivanti dal passaggio alle Regioni delle funzioni in materia di invalidità civile e dal nuovo assetto organizzativo e gestionale del servizio che, sotto il profilo in discussione, coinvolge soprattutto le Sedi provinciali dell'INPS.

E ciò soprattutto a seguito di una recente circolare della Direzione centrale dei sistemi informativi e delle telecomunicazioni dell'INPS che aveva stabilito che "nel caso in cui vengano acquisite pratiche INVCIV con data di revisione sanitaria già scaduta, la procedura provvederà ad azzerare gli importi delle prestazioni a partire dal mese di scadenza della revisione".

Le direttive dell'Istituto previdenziale apparivano tuttavia assai opinabili - sotto il profilo logico e giuridico - dal momento

che non tenevano conto del fatto che, generalmente, il decreto di riconoscimento dell'invalidità non contiene un termine di scadenza dei benefici concessi, bensì un semplice diritto-dovere dell'Amministrazione procedente di attivarsi essa stessa, a tempo debito, per sottoporre a nuovo esame lo stato di inabilità del soggetto dichiarato rivedibile.

Non a caso, la richiamata normativa statale (art. 1 comma 6 D.M. citato) prevede la revoca delle provvidenze qualora il minorato non si presenti a nuova visita, e non già quando la visita medesima non sia stata disposta per inerzia o ritardo dell'Amministrazione.

Sulla stessa linea si è posto poi anche il DPR 21.09.94 n. 698, che ha autorizzato, in via cautelativa, la sospensione dei benefici nell'ipotesi in cui la Commissione medica periferica del Ministero del tesoro accerti l'insussistenza dei requisiti prescritti ed emani un provvedimento di revoca (che avrà effetti dalla data di accertata insussistenza).

Nulla però autorizza a ritenere che – in assenza di formale provvedimento e nel silenzio della legge – la semplice scadenza del termine fissato per il riesame dello stato di inabilità comporti

l'effetto sospensivo delle provvidenze concesse.

La questione ha avuto vasta eco sugli organi di informazione (il GR Parlamento le ha dedicato due Speciali – di un'ora ciascuno con interessanti dibattiti cui, oltre allo scrivente, hanno partecipato alti Dirigenti delle Sedi centrale, regionale e provinciali dell'INPS, della Presidenza della Giunta regionale e delle Associazioni di portatori di handicap).

Al termine del confronto, anche i rappresentanti dell'INPS hanno convenuto sulla fondatezza delle argomentazioni del Difensore civico e si sono impegnati a rivedere un sistema che penalizza una categoria pesantemente provata dalla vita.

6.5.2. Sette anni per emettere una sentenza e un'invalida perde ingiustamente l'indennità di accompagnamento

E' un'assurda vicenda quella vissuta da una cittadina, nei cui confronti la Prefettura aveva disposto l'annullamento di una decisione con la quale, due anni prima, la stessa Prefettura aveva concesso i benefici economici spettanti agli invalidi civili totali con

diritto all'indennità di accompagnamento.

Il decreto di annullamento - con conseguente interruzione del beneficio economico e recupero delle somme già riscosse – era motivato da un'asserita "prevalenza del giudicato pretorile (sentenza del Giudice del lavoro del novembre 2000) sul riconoscimento sanitario in via amministrativa".

Era accaduto che, nel lontano '94, la Signora aveva presentato ricorso al Giudice del Lavoro contro la decisione della Commissione sanitaria invalidi civili, che le aveva riconosciuto la totale e permanente inabilità lavorativa, negando però il diritto all'indennità di accompagnamento.

Nel febbraio '98, l'interessata aveva proposto una nuova istanza e, questa volta, il diritto all'indennità di accompagnamento le era stato regolarmente riconosciuto dalla Commissione Medica Periferica del Ministero del Tesoro, essendosi evidentemente aggravate le sue condizioni di salute.

Alla fine del 2000 era però intervenuta – ad oltre 6 anni dalla Relazione tecnica del Consulente d'Ufficio – la sentenza del Giudice del Lavoro che respingeva il ricorso proposto nel 94.

Il Difensore civico è intervenuto sul Presidente della

Giunta regionale – cui nel frattempo sono state trasferite le funzioni amministrative in materia di invalidi civili – per chiedere di riesaminare, in via di autotutela, l'atto di annullamento del Prefetto, ritenendo che la sentenza pretorile fosse del tutto ininfluente rispetto alla decisione con cui la Commissione Medica Periferica del Ministero del Tesoro aveva riconosciuto – sulla base di ulteriori elementi di valutazione – l'effettivo grado di invalidità (con l'attribuzione del diritto all'indennità di accompagnamento).

E ciò per l'evidente considerazione che le conclusioni del Giudice del lavoro avevano avuto a riferimento una situazione sanitaria di molto antecedente, che non coinvolgeva affatto il nuovo procedimento avviato dalla Signora (e conclusosi positivamente con il verbale di accertamento della Commissione Medica Periferica del 1998).

6.5.3. Barriere architettoniche anche negli Ospedali

Si è conclusa positivamente la vicenda di un disabile (invalido al 100%) che, da anni, chiedeva al Comune di residenza

l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle strutture del Distretto Sanitario di Base e del Presidio Ospedaliero di riferimento.

Le barriere si concretizzavano in accessi difficoltosi agli edifici e nella totale mancanza di servizi igienici adatti; fatto particolarmente preoccupante se si considera che dette barriere impediscono in effetti di usufruire adeguatamente di prestazioni sanitarie che, per i soggetti in situazione di maggiore gravità, devono essere erogate assai di frequente.

Il cittadino, dopo essersi rivolto ripetutamente e inutilmente alla ASL, aveva chiesto al Sindaco di verificare la conformità delle strutture alle norme in materia, con particolare riferimento alla dichiarazione d'agibilità prevista dall'art. 24 della legge n. 104/92.

Alle sollecitazioni dell'Ufficio il Comune ha fornito assicurazione circa un tempestivo affidamento dei lavori.

6.5.4. Assegno di maternità – Occorre la "carta" e non il "permesso" di soggiorno

L'Ufficio si è trovato a volte a svolgere un'utile attività d'informazione ai cittadini extracomunitari che trovano difficoltà ad averla dalle strutture comunali. E' il caso di una coppia di ucraini, da tre anni in Abruzzo con permesso di soggiorno, i quali chiedevano al Comune l'assegno di maternità previsto dall'art. 49, comma 8 L. 488/99.

E' stato loro chiarito che il D.Lgs. n. 286/98, pur garantendo agli stranieri un livello minimo d'assistenza socio-sanitaria - ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche e di assistenza sociale - li equipara invece ai cittadini italiani solo se in possesso della carta di soggiorno.

Nel caso di specie, correttamente il Comune aveva negato l'assegno di maternità (di £. 3.000.0000) in quanto l'interessato era in possesso del solo permesso di soggiorno.

6.5.5. Una Casa di riposo con molti problemi.

All'attenzione del Difensore civico sono venute varie problematiche che assillano da tempo la vita e la funzionalità di una struttura di riposo per anziani.

Due le questioni più urgenti sollecitate nel corso di un incontro con il Presidente e i componenti il Consiglio di Amministrazione.

L'una ha avuto ad oggetto i gravi disagi derivati al funzionamento dell'Istituzione dal blocco dei lavori dell'ala comunale contigua alla Casa di riposo, dovuto alla rescissione del contratto con la ditta aggiudicataria.

Il problema è stato più volte sottoposto al Dirigente dell'Ufficio tecnico del Comune interessato per definire nel più breve tempo gli accordi con una nuova ditta per la conclusione dei lavori.

La seconda, più complessa, ha riguardato il mancato riconoscimento della predetta Casa di riposo come "IPAB a prevalente attività sanitaria", soprattutto a seguito di un opinabile parere negativo del Responsabile del Dipartimento Assistenza

sanitaria ed ospedaliera della locale ASL.

Lo scrivente è intervenuto presso il Direttore Generale della ASL per eccepire le contraddizioni presenti nel suddetto parere, in quanto le argomentazioni addotte dall'Azienda non tenevano conto di quanto disposto da una sentenza del Tribunale, che aveva già condannato la stessa ASL al pagamento a favore della Casa di Riposo di una somma dovuta proprio per rette di ricovero a carico S.S.N.

Di qui anche una richiesta all'Assessorato regionale alla Sanità perché avviasse una nuova verifica - da parte dall'apposita Commissione Tecnica - delle condizioni di ammissibilità della richiesta di riconoscimento.

Lo stesso Assessorato ha assicurato poi di aver dato corso ad un nuovo accertamento circa l'effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legge.

6.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Le problematiche sottoposte all'attenzione del Difensore civico sono state per lo più legate alla questione dei rimborsi dei libri di testo, alle graduatorie per le borse di studio nonché a contributi erogati dagli enti pubblici in occasione di manifestazioni a carattere culturale.

In diversi casi l'Ufficio ha risolto i relativi problemi per le vie brevi, evitando così inutili e dispendiosi aggravi burocratici.

Di seguito si riportano i casi più significativi.

6.6.1. Ragazzo Down ha diritto all'insegnante di sostegno

La madre di un ragazzo affetto dalla sindrome di Down si è rivolta al Difensore civico per rivendicare il diritto del proprio figlio ad avere insegnanti di sostegno idonei a formulare un piano educativo individualistico, secondo quanto prevede la legge

104/92.

Infatti al ragazzo era stato destinato un solo insegnante per poche ore; ciò aveva comportato una situazione di grave disagio e di malessere, che stava sfociando nel rifiuto del ragazzo stesso ad andare a scuola.

Nella circostanza L'Ufficio ha interessato del problema le istituzioni scolastiche competenti, che hanno rivisto le proprie posizioni acconsentendo alla nomina di due insegnanti di sostegno.

6.6.2. Rimborso libri di testo - La burocrazia ritarda i pagamenti

Alcuni cittadini si sono rivolti all'Ufficio per lamentare l'inerzia dei comuni nel dare seguito a domande di rimborso della spesa sostenuta per acquistare i libri di testo per i propri figli.

Contro tali apatie delle pubbliche amministrazioni, il Difensore civico ha richiamato i responsabili al rispetto delle norme riuscendo a smuovere stagnanti situazioni che si trascinavano da tempo e facendo in modo che i mandati di

pagamento fossero rimessi con sollecitudine, anche in considerazione dello stato particolare di bisogno delle persone richiedenti.

6.7. ECOLOGIA

Continuano ad essere numerose le richieste di intervento per problemi connessi all'inquinamento atmosferico e, più in generale, alla tutela dell'ambiente e del territorio.

All'attenzione del Difensore civico sono state sottoposte varie problematiche afferenti a forme di inquinamento delle acque, situazioni di inquinamento elettromagnetico – collegato principalmente all'esplosione dell'installazione di antenne per la telefonia cellulare – nonché problemi di natura burocratica legati alle autorizzazioni necessarie per esercitare l'attività di recupero dei rifiuti.

Di seguito si riportano alcune delle tematiche di particolare attualità ed interesse.

6.7.1. Inquinamento elettromagnetico

E' stato sottoposto all'attenzione del Difensore civico il caso dell'installazione di numerose antenne per la telefonia

cellulare nel territorio di un Comune che, di fatto, ha creato un crescente allarmismo sui temuti effetti delle onde elettromagnetiche sulla salute dei cittadini.

Al riguardo è stato accertato che si trattava di impianti con potenza minore, la cui installazione è subordinata solo alla autorizzazione edilizia.

Non è mancata peraltro un'opera di sensibilizzazione delle strutture comunali e di quelle sanitarie competenti ad esercitare il controllo sul rispetto dei limiti di tolleranza previsti dalla normativa regionale vigente, nella consapevolezza che sulla materia non sono state acquisite certezze (essendo ancora la questione della pericolosità dell'elettromagnetismo al centro del dibattito scientifico a livello internazionale).

6.7.2. La burocrazia contro l'attività di recupero dei rifiuti

E' stato richiesto l'intervento del Difensore civico al fine di smuovere la lenta burocrazia di un'Amministrazione comunale che, in qualche modo, ritardava la procedura autorizzatoria di

un'attività finalizzata al recupero dei rifiuti non pericolosi (consistenti in prodotti di scorta di materiale plastico e gommoso).

Nella circostanza, l'Ufficio ha sollecitato il Comune interessato ad esprimere il proprio parere in merito dal punto di vista sia urbanistico che della tutela del territorio da possibili inquinamenti acustici e ambientali.

La questione si è conclusa rapidamente con la collaborazione attiva dell'Amministrazione, che ha dato il proprio parere positivo all'esercizio dell'attività di recupero, condizionandola al rispetto delle norme tecniche di attuazione del Piano regolatore nonché all'adozione di tutte le cautele in materia di tutela dell'ambiente, di cui al decreto Ronchi n. 22/97.

6.7.3. Inquinamento ambientale

Numerosi cittadini si sono rivolti al Difensore civico, preoccupati dello stato di invivibilità e di grave pericolo per la salute pubblica in conseguenza dello scarico di liquami da abitazioni prive di allaccio alla fognatura e, soprattutto, a seguito dello stato di pressoché totale prosciugamento di un Fiume (nella

tratta di attraversamento di una città), dovuto alla deviazione dell'acqua per scopi irrigui nelle zone a monte.

L'Ufficio si è prontamente attivato per sensibilizzare tutti gli organi competenti sull'insopportabilità di una tale situazione igienico-sanitaria e su eventuali responsabilità che potevano derivare da ulteriori inerzie.

La sollecitazione ha avuto immediato effetto, sotto il profilo della rimozione delle discariche abusive, mentre sono risultati di più difficile soluzione i problemi legati all'irrigazione, per il forte contrasto tra gli utenti del servizio.

6.8. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

I temi maggiormente trattati in questo settore hanno avuto come interlocutori principali le Sedi provinciali o periferiche dell'INPS e dell'INPDAP, con riferimento: al ritardo nella liquidazione di pensioni ordinarie e privilegiate, alla definizione di controversie contributive, alla ripetizione di somme indebitamente pagate, ai ritardi nell'attribuzione del trattamento definitivo di quiescenza.

Le questioni del lavoro hanno avuto ad oggetto complesse questioni attinenti a richieste di contributi a favore dell'imprenditoria giovanile, e di quella femminile in particolare, nonché a pratiche di iscrizioni all'Albo delle cooperative sociali, regolate spesso da norme legislative e regolamentari scarsamente coordinate e ambigue.

In tema di formazione professionale, ci si è interessati ancora di ritardi nella corresponsione di borse di studio o di indennità di frequenza a studenti che, da molto tempo, hanno

frequentato corsi finanziati dalla Regione, nonché di corsi "atipici" - organizzati dalla stessa Regione o da altri enti gestori - non corrispondenti alle qualifiche professionali contenute nel Prontuario nazionale delle qualifiche.

Qui di seguito si sintetizzano alcune delle problematiche più significative.

6.8.1. INPS: la beffa delle pensioni INPS integrate al minimo

Il problema dei pensionati che hanno avuto riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sent. n. 240/94) il diritto all'integrazione al minimo della seconda pensione ma che, inaspettatamente, se lo sono visto cancellato solo perché l'INPS - per recuperare i ritardi nella corresponsione della prima rata di arretrati - ha concentrato le due rate nello stesso anno (facendo così superare il tetto massimo di reddito stabilito dalla legge per il diritto all'integrazione) è tornato di attualità dopo che il Difensore civico aveva denunciato l'assurdità delle direttive date dalla Direzione centrale dell'Istituto.

Il caso è stato trattato in un servizio speciale di "G.R. Parlamento", nel corso del quale il rappresentante della Direzione centrale dell'INPS ha dovuto convenire con la tesi a suo tempo esposta dal Difensore civico abruzzese, ammettendo che sono sempre più numerose le sentenze di condanna dell'Istituto previdenziale (il quale si sta attivando presso gli organi governativi per cercare una soluzione normativa al delicato problema).

Tutto lascia sperare che la lunga battaglia, iniziata dal nostro Ufficio da circa due anni, si risolva positivamente evitando un'autentica beffa per i pensionati più bisognosi i quali, oltre a riscuotere con ritardo le rate di arretrati, devono subire anche lo smacco di perdere definitivamente un sostanzioso beneficio economico, riconosciuto loro dal giudice costituzionale.

6.8.2. Un chiarimento ministeriale sul problema della codifica delle qualifiche professionali

Aveva ragione il Difensore civico quando lo scorso anno sollevò il problema della mancata corrispondenza tra i titoli rilasciati al termine di corsi professionali gestiti, finanziati o

autorizzati dalla nostra Regione ed il "Prontuario nazionale delle qualifiche".

In quell'occasione, l'Ufficio intervenne per ribadire che spettava al Ministero del lavoro aggiornare il Prontuario e che l'Assessorato regionale alla Formazione Professionale avrebbe dovuto evitare la realizzazione di corsi che portassero al rilascio di diplomi atipici e non facilmente "spendibili" sul mercato del lavoro.

La conferma si è avuta con l'emanazione del Decreto del Ministro del Lavoro 30 maggio 2001 che prevede, in seno al Ministero, un'apposita Commissione tecnica incaricata di aggiornare la codifica delle qualifiche professionali con l'inserimento di nuove professioni e qualifiche, sulla base di proposte provenienti dai vari servizi interessati (Servizi per l'impiego, Servizi regionali di formazione professionale, Servizi scolastici, parti sociali).

Tra i corsi che avevano indotto il Difensore civico ad intervenire c'era quello di "Esperto Tecnico di campi elettromagnetici", che non risultava però ancora codificato.

Di qui l'invito rivolto all'Assessorato regionale Formazione

Professionale a tener conto che nel sistema di codifica di cui al citato D.M. trovava spazio la figura di "Tecnico di campo elettromagnetico" – e non quella (atipica) di "esperto tecnico di campi elettromagnetici"- alla quale era necessario fare riferimento prima di avviare il secondo anno di corso.

6.8.3. Contributi alle cooperative sociali L.R. 85/94

La L.R. 77/99, che ridisciplina l'organizzazione della Regione, ha creato qualche dubbio su quale struttura debba istruire e definire le pratiche relative alla cooperazione sociale.

Ne ha fatto le spese una Cooperativa sociale che non riusciva a ottenere la liquidazione del contributo di cui alla L.R. 85/94 in quanto, nell'ambito del Settore, non si riusciva ad identificare il funzionario incaricato di firmare il mandato di pagamento.

Di qui il ricorso al Difensore civico che ha dovuto constatare che la fase di stallo delle numerose pratiche relative all'applicazione della predetta legge regionale era dovuto al

perdurare di divergenze interpretative tra l'Assessorato regionale al Lavoro e quello alla Qualità della vita, sorte a seguito della ridistribuzione delle funzioni tra le strutture amministrative della Giunta regionale.

Da un sommario esame delle norme legislative e degli atti di organizzazione è emerso che l'attuazione delle leggi nel settore della cooperazione sociale e, segnatamente, gli interventi a favore delle attività di sostegno delle cooperative socio-assistenziali non di lavoro rientrano nell'ambito delle attribuzioni del Servizio Vigilanza e controllo di qualità dei servizi sociali, così come individuate dalla delibera della Giunta regionale 23.02.2000 n. 206, ponendosi il predetto atto giuntale come immediata applicazione delle norme contenute nell'art. 17, comma 5 della L.R. 77/99.

Risolto pertanto il problema della competenza a provvedere, il Difensore civico ha peraltro invitato il Servizio Politiche del lavoro a collaborare con quello della Qualità della vita in modo da utilizzare al meglio il lavoro di istruttoria fino ad allora compiuto.

6.8.4. Peripezie di un operatore per cancellarsi da un'Associazione di categoria

Una spiacevole disavventura è capitata ad uno smaliziato operatore che, inavvertitamente, aveva sottoscritto la scheda di adesione ad un'Associazione di categoria.

Di tale involontario assentimento all'iscrizione il medesimo era venuto a conoscenza solo attraverso la cartella esattoriale, nella quale era indicata la rispettabile somma di £. 410.000.

A seguito di ulteriori accertamenti, è venuto poi a conoscenza che – in base alle norme interne all'Associazione - l'adesione aveva durata non annuale bensì quadriennale.

La richiesta di cancellazione, prontamente avanzata, non veniva però accolta; con la conseguenza che l'istante si vedeva costretto ad inoltrare nuova raccomandata per ribadire la volontà di recedere dall'iscrizione per gli anni successivi.

Di qui anche la richiesta di intervento a questo Ufficio che, a seguito dei necessari approfondimenti sotto il profilo normativo e giurisprudenziale, otteneva dall'Associazione l'assenso a cancellare l'iscritto, senza attendere la scadenza dei 4 anni di durata dell'adesione.

6.9. PUBBLICO IMPIEGO

Non sono mancate le richieste d'intervento in materia, nonostante la tematica del pubblico impiego non possa - per alcuni aspetti - formare oggetto di richiesta al Difensore civico, stante il disposto dell'art. 3 della L.R. 126/95 che esclude i dipendenti della Regione e degli Enti Locali dal diritto di rivolgergli istanze per questioni connesse al loro rapporto di lavoro.

Tuttavia, di fronte alla segnalazioni di situazioni di irregolarità o anomalie organizzative e funzionali, il Difensore civico si è comunque interessato ai casi prospettati, in virtù del potere di proposta e di sollecitazione che la stessa L.R. 126/95 e l'art.16 della legge 127/97 (sul fronte delle amministrazioni periferiche dello Stato) gli conferiscono, per contribuire ad indirizzare meglio l'azione della pubblica amministrazione ai principi del buon andamento, della trasparenza e dell'efficienza.

Di fronte a numerose istanze, l'Ufficio ha ritenuto pertanto utile svolgere un'azione di mediazione e di stemperamento della conflittualità, limitandosi a richiamare l'attenzione delle

amministrazioni interessate sull'opportunità di approfondimenti giuridici e normativi, ai fini dell'assunzione di eventuali atti di autotutela.

Le tematiche più ricorrenti sono state quelle relative ai concorsi pubblici.

6.9.1. Esclusione dal concorso per mancata dichiarazione di non interdizione dai pubblici uffici

Per un concorso pubblico indetto per la copertura di alcuni posti da agente di polizia municipale, una candidata ha chiesto l'intervento del Difensore civico in quanto era rimasta esclusa dal concorso perché non aveva reso la dichiarazione. di non interdizione dai pubblici uffici in base a sentenza passata in giudicato.

Le doglianze sono state ritenute meritevoli di attenzione in quanto l'esclusione appariva di dubbia legittimità, nonostante il bando – come pure il Regolamento comunale per l'accesso all'impiego – prevedesse espressamente come causa di esclusione

la mancata dichiarazione.

Sussiste infatti un consolidato orientamento del Consiglio di Stato (Sez. VI sent. n.669/86), che ha interpretato la norma nel senso che la predetta dichiarazione dovrebbe essere formulata a pena di esclusione solo nel caso in cui il candidato sia effettivamente incorso nell'interdizione in questione.

6.9.2. Concorso per infermieri professionali - La prova pratica non può consistere nella formulazione di test teorici

In un altro caso, sempre relativo alla materia dei concorsi, è stata la decisione dei giudici amministrativi a confermare la bontà della tesi del Difensore civico, al quale alcuni concorrenti avevano posto il quesito se la prova pratica potesse consistere nella formulazione di test o nell'elaborazione di relazioni scritte anziché nello svolgimento di attività materiali.

In proposito, il nostro Ufficio – pur dando atto che la giurisprudenza, nel corso del tempo, si era espressa in modi diversi - aveva ritenuto però nettamente prevalente l'indirizzo in

base al quale non è sufficiente che il candidato dimostri, in termini astratti, di "saper dire come fare", ma deve effettivamente "saper fare" una determinata attività di tipo tecnico, come si richiede ad una professione infermieristica.

Così – dopo quasi un anno di distanza dai ricorsi presentati dai partecipanti esclusi per non aver superato la prova pratica (su 400 candidati, solo otto avevano superato la prova) - ha annullato il concorso, costringendo la ASL a ripetere la prova contestata.

6.9.3. Riscatto ai fini previdenziali del servizio di leva

Un cittadino, che aveva chiesto il riscatto ai fini previdenziali del servizio di leva, da molti anni reclamava la gratuità del riscatto stesso (beneficio introdotto dalla legge n. 958/86) che invece il Ministero dell'Interno e l'ENPAS subordinavano al pagamento dei contributi previdenziali.

Le pretese dell'interessato poggiavano sul fatto che - nonostante avesse svolto il servizio militare negli anni 1978-1979

(periodo in cui il riscatto era a titolo oneroso) - aveva presentato la domanda di riscatto in un momento in cui, a suo dire, due circolari del Ministero dell'Interno e dell'ENPAS estendevano in modo retroattivo il beneficio.

Il Difensore civico ha invece chiarito all'interessato che la legge n. 412 del 30.12.91 - intervenuta immediatamente dopo la sua istanza - nell'interpretare l'art. 20 della 958/86, aveva espressamente previsto che il riscatto del servizio militare ai fini previdenziali (dell'indennità di buonuscita e del trattamento di quiescenza) può essere effettuato a titolo gratuito soltanto se in corso alla data d'entrata in vigore della legge n. 958/86, ovvero se prestato successivamente.

E' stato inoltre evidenziato che la stessa disposizione della L.412/91, nel restringere l'ambito di applicabilità del beneficio previsto dalla legge n. 958/86, ha anche disposto il riassorbimento di eventuali maggiori trattamenti in godimento, conseguenti ad interpretazioni difformi.

6.10. LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA

E' un settore che comprende una gran varietà di interventi, alcuni attinenti alla realizzazione o mancata realizzazione di opere pubbliche, altri riguardanti invece il variegato comparto della politica della casa.

La prima categoria di problematiche ha avuto come interlocutori istituzionali soprattutto i Comuni (espropri, retrocessioni di terreni, mancato o ritardato avvio di opere pubbliche, interventi di risanamento igienico e ambientale, problemi di infiltrazione di acqua, ecc.).

La seconda invece ha chiamato in causa soprattutto le ATER (per i problemi connessi all'assegnazione e alla revoca degli alloggi, alla mancata o inadeguata manutenzione degli stessi, al ricalcolo dei canoni di locazione) e la Regione (buoni-contributo per la prima casa, rinegoziazione dei mutui casa, contributi per l'abbattimento di barriere architettoniche, attivazione del Fondo sociale).

6.10.1. Ricalcolo dei canoni di locazione - Una norma inattuata e di non facile applicazione

Oggetto di numerosi reclami è stato il problema del ricalcolo dei canoni di locazione disposto dalla L.R. 44/99, la cui applicazione è rimasta sostanzialmente sulla carta.

I termini della questione possono essere così riassunti.

La citata L.R., all'art.27, aveva previsto la nomina di appositi "Commissari ad acta" che provvedessero, entro il 31.10.99 (termine poi prorogato, in relazione alle effettive esigenze di completamento dei compiti loro affidati), a ricalcolare "i canoni di locazione a far data dall'entrata in vigore della legge regionale 11 settembre 1986, n.55".

Tuttavia - come il Difensore civico aveva segnalato nella precedente relazione - la normativa in questione, oltre che ambigua, si presentava di quasi impossibile attuazione, poiché i commissari avrebbero dovuto ridefinire i canoni sulla base dello stato manutentivo dei fabbricati a decorrere dal lontano 1986; senza tener conto che è la normativa statale (L. 27 luglio 1978 n. 392 e D.M. 9.10.78) a stabilire già le fasce di canone in relazione

a determinati stati manutentivi (cui gli ex II.AA.CC.PP. avrebbero dovuto, almeno in teoria, attenersi).

Non a caso, il lavoro dei commissari (prorogato dalla Giunta regionale fino al 31 dicembre 2000) si è trascinato inutilmente tra incertezze e contestazioni che sono sfociate anche in tre ricorsi, al TAR di L'Aquila e a quello di Pescara nei quali: da una parte sono state poste in discussioni le direttive adottate da una delibera della Giunta regionale del marzo 2000 (considerate innovative rispetto ai criteri fissati dalla L.R. n. 44/99); dall'altra, sono stati impugnati i provvedimenti di sospensione dell'attività degli stessi commissari, disposti dalla Giunta regionale nell'agosto del 2000, a seguito di una sentenza del TAR Abruzzo, che aveva accolto una richiesta di sospensiva avanzata dall'ATER di Pescara.

Di recente, la problematica ha formato oggetto di un "esame congiunto", in un incontro presso la sede del Difensore civico (cui hanno partecipato i dirigenti dell'Assessorato regionale alla Politica della casa e delle Ater abruzzesi ed i Presidenti di due Associazioni di inquilini), nel quale ci si è trovati tutti d'accordo per rivedere i criteri di ricalcolo dei canoni e per concludere entro

breve tempo gli accertamenti per la loro rideterminazione.

6.10.2. Alloggio ATER - Il Sindaco revoca l'assegnazione

Il Difensore civico è dovuto intervenire per scongiurare il prodursi degli effetti di un'ordinanza con la quale il Sindaco di un Comune aveva disposto la requisizione di un piccolo alloggio popolare per assegnarlo temporaneamente (due anni) ad un soggetto che, pur vivendo con il suo nucleo familiare in precarie condizioni igienico-sanitarie, non aveva partecipato al bando di gara, in base a quanto previsto dalla L.R. n.96/96 per l'assegnazione di alloggi ERP.

Lo stesso Sindaco inoltre, con successiva ordinanza, aveva modificato la prima per adeguarsi ai rilievi dell'ATER (circa l'accollo delle spese di sistemazione dell'alloggio e le garanzie per il pagamento del canone), ma aveva riconfermato la decisione di requisire l'alloggio; decisione presa come provvedimento contingibile ed urgente per situazioni di emergenza abitativa (motivandola con il richiamo all'art. 54, comma 2, del D.Lgs. n.

267/00 e all'art. 15 dalla L.R. 96/96).

Due i profili sui quali si è poi svolto l'esame congiunto dinanzi al Difensore civico: la motivazione dell'ordinanza e le modalità di requisizione dell'alloggio.

Per il primo profilo, le parti (Comune, ATER e Assessorato regionale) hanno concordato con il Difensore civico sul fatto che le due ordinanze non contenevano un'adeguata motivazione circa le ragioni d'indifferibilità e d'urgenza (ex art.54, comma 2, D.Lgs. n. 267/00), né esistevano i presupposti per invocare le disposizioni di cui all'art. 15 della L.R. 96/96, sull'emergenza abitativa.

Per il secondo profilo, poiché il Comune aveva già pubblicato un bando di gara per la formazione della graduatoria relativa all'assegnazione degli alloggi ERP, si sarebbe potuto assegnare l'alloggio requisito solo seguendo la graduatoria in corso di definizione, considerato tra l'altro che l'assegnatario indicato nelle ordinanze sindacali non figurava tra i partecipanti al bando.

La disponibilità del Sindaco ha portato quindi ad una tempestiva revoca delle contestate ordinanze.

6.10.3. Assegnatari abusivi di alloggi popolari - Il Comune decide la revoca

Alcune istanze hanno riguardato questioni relative al mancato rispetto delle disposizioni di cui ai Titoli II e V della L.R. 96/96 - relative al procedimento di annullamento, decadenza e rilascio degli alloggi assegnati - con particolare riferimento alla pronuncia di decadenza di quegli assegnatari che non avevano più titolo.

Portatore di questo tipo d'interesse è stato un Sindacato d'inquilini ed assegnatari, che ha chiesto l'intervento del Difensore civico nei confronti dell'inerzia di un Sindaco che aveva lasciato cadere nel vuoto le sue segnalazioni (nonostante l'Ufficio di Polizia Municipale avesse già provveduto ad effettuare una ricognizione degli alloggi ERP chiusi o abusivamente occupati).

L'Ufficio Tecnico del Comune ha dato seguito all'invito del Difensore civico, avviando i relativi procedimenti sanzionatori.

6.10.4. Riscatto alloggio popolare - Evitato un probabile contenzioso

E' arrivata a positiva conclusione una complessa vicenda che aveva tenuto impegnato a lungo il Difensore civico il quale, in sede di esame congiunto, era riuscito ad indirizzare le parti interessate (ATER, Comune, inquilino) verso una soluzione pacifica.

La questione era relativa al riscatto di un alloggio popolare (L. n. 560/93) e si protraeva da anni a causa di una serie di errori ed anomalie con cui era stata portata avanti la procedura di cessione dell'area su cui insiste il fabbricato di proprietà dell'ATER.

Sul terreno edificato esisteva infatti un diritto di uso civico, di cui non si era tenuto conto in sede di concessione del diritto di superficie da parte del Comune; sicché i relativi alloggi furono edificati su terreni indisponibili, causando evidenti problemi agli inquilini che avevano intrapreso la pratica di riscatto.

Finalmente, intervenuto il cambio di destinazione d'uso, il

Comune ha potuto esprimere la sua disponibilità a stipulare il contratto di concessione in diritto di superficie e/o di alienazione del terreno, in modo da rendere possibili le operazioni di riscatto degli alloggi.

6.10.5. Beneficio per canone di locazione ex art. 11 della L. 431/98

In più occasioni si è reso necessario l'intervento del Difensore civico per sbloccare l'erogazione di benefici e sussidi a cittadini indigenti, per i quali la liquidazione del sussidio rappresenta una fonte di reddito importante.

In vari casi i cittadini attendevano da mesi la liquidazione del beneficio per il canone di locazione previsto dall'art. 11 della L. n.431/98.

Il ritardo nell'erogazione dei fondi era dovuto al fatto che la delibera della Giunta regionale per la ripartizione dei fondi tra i Comuni era ancora in via di predisposizione e che non si era provveduto all'iscrizione della somma in bilancio, a causa di mero errore.

Di qui la sollecitazione al competente Servizio della Giunta regionale per ridurre al massimo i tempi per la definizione dell'iter approvativo.

6.10.6. Ancora sul rilascio e revoca degli alloggi

Hanno costituito motivo d'intervento anche alcuni casi che, pur non presentando profili d'illegittimità, rivelano comunque situazioni di grave disagio in cui versano cittadini indigenti, per i quali la ricerca dell'alloggio costituisce il problema più assillante.

Sono, per lo più, casi dai risvolti squisitamente umani e sociali, alcuni dei quali meritano un breve cenno, anche solo a titolo esemplificativo.

In un Comune l'ATER aveva intrapreso il procedimento esecutivo per ottenere il rilascio dell'alloggio occupato da un indigente che aveva però effettuato, poco prima del preavviso di rilascio, formale istanza ai sensi dell'art. 36 della L.R. n. 96/96 per sanare l'occupazione illegale.

La stessa ATER aveva escluso la possibilità di una

sanatoria in quanto l'occupazione era avvenuta forzosamente ed abusivamente.

Da parte dell'Ufficio Casa del Comune è stato comunque assicurato che era in scadenza un nuovo bando di concorso per l'aggiornamento della graduatoria e che in tale occasione l'interessato avrebbe potuto far valere le proprie giuste aspettative.

In un caso analogo l'ATER, nel revocare l'alloggio ad un grande invalido, gli aveva anche respinto la domanda d'inserimento nella lista di mobilità ad un alloggio più appropriato alle sue condizioni, visto che era costretto a trasferirsi periodicamente presso la figlia per essere più vicino alle strutture sanitarie (di cui aveva bisogno per le continue cure).

Sia l'ATER che il Comune hanno però chiarito al Difensore civico che, al momento, non sussistevano i presupposti per il ricorso alla mobilità, ma che le ragioni dell'invalido potevano trovare senz'altro spazio nella formazione della graduatoria di un bando di imminente pubblicazione.

Al Difensore civico si è rivolto anche un altro cittadino al quale era stato revocato – a seguito di un'indagine sugli alloggi ERP – l'alloggio assegnatogli.

E' stato però accertato che non era possibile accettare la domanda d'assegnazione in sanatoria, in quanto l'interessato risultava privo del requisito della residenza in quel Comune.

Ad un rifugiato politico, assistito dall'Amministrazione comunale, la Commissione di assegnazione non aveva riconosciuto il punteggio per "abitazione non igienica" in quanto, nel certificato, non era stato indicato che tale condizione esisteva da almeno due anni (requisito previsto dall'art. 8 della L.R. 96/96).

Il Sindaco stesso aveva chiesto al Difensore civico di interessarsi del caso, per valutare la sussistenza dei presupposti per un eventuale ricorso al TAR avverso la graduatoria emessa dall'ATER.

Il Difensore civico, dopo un attento esame del ricorso per opposizione già presentato all'ATER, ha dovuto far rilevare che l'indicazione di cui all'art. 8 mancava anche nel ricorso e che

pertanto la via giudiziaria avrebbe comportato inutili spese legali.

6.10.7. Finanziamenti per eliminazione barriere architettoniche

Numerosi sono stati gli interventi del Difensore civico nei confronti dell'Assessorato regionale ai LL.PP. per accelerare il più possibile i tempi burocratici per la ripartizione tra i Comuni dei finanziamenti statali annualmente assegnati alla Regione per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Purtroppo la molteplicità dei passaggi burocratici (tra strutture statali, regionali e comunali) ed il ritardo con cui lo Stato assegna detti finanziamenti sono stati motivo di lagnanze e di preoccupazione da parte di portatori di handicap, che dopo aver eseguito lavori di adeguamento ai propri edifici, devono attendere non meno di due anni per l'effettivo rimborso delle somme da parte degli uffici comunali.

6.10.8. La Provincia ordina la rimozione del cippo funerario

L'istallazione di un cippo funerario nel luogo di un mortale incidente stradale è stato, purtroppo, il motivo per istaurare un lungo contenzioso con la Provincia, che aveva ordinato la rimozione del cippo stesso motivandola con ragioni di sicurezza del tratto stradale.

A parere dell'interessato, la decisione sarebbe stata dettata da altri motivi (diversi dalla sicurezza) e pertanto, ritenendola inopportuna, l'aveva contestata in via giudiziale (ottenendo dal TAR ben due sospensive dell'ordine di rimozione).

Il Difensore civico è intervenuto presso la Provincia per tentare un accordo bonario, evitando il protrarsi di una vicenda dai risvolti umani, che rischiava di perdersi nei meandri di un lunghissimo contenzioso giudiziario.

6.10.9. Ancora ritardi nel pagamento degli espropri

Le lungaggini nei procedimenti di esproprio sono ancora

motivo di lamentela da parte dei cittadini, anche se le richieste d'intervento sono in notevole diminuzione rispetto agli anni precedenti, grazie ad una normativa statale più puntuale ed al richiamo alla responsabilità contabile, sempre più spesso fatto dalla Corte dei conti.

Le richieste hanno avuto di solito un fine sollecitatorio nei confronti degli enti espropriantì, a causa del ritardo con cui questi liquidano l'indennità d'esproprio e le somme dovute a titolo di risarcimento.

Le Amministrazioni di gran lunga più coinvolte sono state quelle comunali, ma anche le Comunità Montane ed i Consorzi di bonifica e quelli per lo sviluppo industriale.

- In un Comune, l'intervento si è reso necessario per chiarire un malinteso che aveva portato ad una situazione di stallo nella liquidazione dell'indennità solo perché l'Ente era in attesa dell'atto di accettazione dell'indennità da parte dei proprietari.
  Di qui una copiosa e inutile corrispondenza tra le parti, che non riuscivano a chiarire le reciproche posizioni

- Una sollecitazione dell'Ufficio è servita a chiarire i motivi per i quali - pur essendo stata concordata la cessione volontaria delle aree - un'Amministrazione provinciale non procedeva al pagamento dell'indennità d'esproprio di terreni occupati fin dal 1996.

  Si è appreso che, in realtà, i ritardi dipendevano dall'errato rilievo topografico e quindi al mancato frazionamento delle aree (che, per contratto, era a carico della ditta esecutrice dei lavori).

  La Provincia, ha assicurato che si sarebbe provveduto al pagamento dell'indennità d'espropriazione non appena in possesso del tipo di frazionamento effettuato da un geometra incaricato al posto della Ditta appaltatrice.

- Non sono infine mancati quesiti rivolti all'Ufficio circa l'applicazione di norme di legge in materia di espropri. Uno di essi ha riguardato l'impossibilità di estendere al comodatario l'indennità aggiuntiva (beneficio economico previsto dall'art. 17 della Legge 865/1971

per alcune particolari categorie di coltivatori). L'altro ha portato il Difensore civico a ricordare l'obbligo per l'ente espropriante – a richiesta dell'interessato, ai sensi dell'art.23 della Legge n.2359/1865 – di acquisire le frazioni residue dei terreni, qualora le medesime siano ridotte per modo da non poter più avere dal proprietario un'utile destinazione o qualora siano necessari lavori considerevoli per conservarle od usarne in modo profittevole.

6.10.10. Manutenzione alloggi ATER

Le ATER sono state i principali interlocutori per problemi attinenti alla carente manutenzione degli alloggi di edilizia popolare.

Nonostante la diversità dei casi trattati, in quasi tutti l'intervento del Difensore civico ha portato l'ATER all'esecuzione del lavoro oppure ad assicurare l'impegno ad inserire il lavoro nei programmi d'intervento.

Le lamentele hanno riguardato essenzialmente la mancata

o cattiva esecuzione di impianti di riscaldamento e lavori di ristrutturazione.

E' il caso di una cittadina in stato di particolare bisogno che, a seguito di un'ordinanza sindacale di sgombero della casa - dichiarata inagibile per infiltrazioni d'acqua - attendeva da anni i lavori di risanamento da parte dell'ATER per poter rientrare nell'alloggio (di cui era divenuta assegnataria a seguito del decesso del padre).

L'Amministrazione comunale, nel disporre lo sgombero dei locali, si era impegnata a corrispondere all'interessata un contributo economico per la durata di anni tre, con il quale pagare i canoni d'affitto della nuova abitazione.

Nonostante però i solleciti rivolti all'ATER, questa non forniva risposte sullo stato dei lavori di risanamento.

La stessa ATER ha poi assicurato al Difensore civico che i lavori erano inseriti nel nuovo progetto di completamento del risanamento edilizio-impiantistico e che, subito dopo l'approvazione del C.d.A., sarebbero stati prontamente appaltati.

Un'Associazione Regionale Inquilini ha chiesto al Difensore

civico di esprimersi circa una presunta disparità di trattamento che si verificherebbe tra assegnatari di alloggi che hanno avuto la possibilità di fruire del contributo dato dall'ATER per le spese di realizzazione di impianti singoli di riscaldamento (in quanto eseguiti successivamente alla delibera che disciplina la concessione di tale contributo) e gli assegnatari che erano stati costretti a realizzare a proprie spese detti impianti prima dell'adozione della delibera in questione.

Al riguardo il Difensore civico non ha potuto non rilevare, che prima dell'emanazione della delibera, la concessione del contributo era subordinata alla "previa autorizzazione" da parte del Settore Tecnico dell'ATER ed a presentazione di documentazione attestante la regolare esecuzione dell'impianto ai sensi di legge, del libretto caldaia e della documentazione fiscale intestata all'assegnatario.

Non essendo pertanto previsto alcun effetto retroattivo della nuova disciplina, le situazioni pregresse potevano essere prese in considerazione dall'ATER solo attraverso un esplicito provvedimento di sanatoria e il reperimento delle necessarie disponibilità finanziarie.

Resta naturalmente aperta la possibilità che l'ATER sia chiamata - ove ne sussistano i presupposti - a rispondere d'indebito arricchimento o sia soggetta a qualche forma di rivalsa, qualora si dimostri che l'esecuzione diretta dell'impianto di riscaldamento era indispensabile per garantire la vivibilità dell'alloggio.

6.10.11. Mutui casa - Il TAR ritarda a decidere, le Regioni attendono e le Banche continuano a riscuotere tassi usurari

Si presta ad amare e sconcertanti riflessioni la vicenda degli assegnatari di alloggi di edilizia agevolata e sovvenzionata che, in anni passati, hanno stipulato con istituti di credito mutui a tassi notevolmente più elevati di quelli previsti dalle disposizioni in materia di usura (legge n. 108/96).

Nonostante fin dal 9 maggio 2000 fosse uscito il Decreto del Ministro del tesoro (n. 110 del 24.03.2000), che rendeva concretamente operativa la rinegoziazione di detti mutui – in applicazione dell'art. 29 della legge n. 133/99 – le banche

continuano ad applicare i tassi originari e a non restituire ancora le somme incassate in più a far data dal 1 luglio 1999.

E questo perché da parte dell'ABI è stato presentato, nel giugno 2000, un ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del predetto Decreto ministeriale, senza peraltro chiederne la sospensiva.

Dopo una serie di rinvii, solo il 22 marzo 2002 il ricorso è andato a sentenza.

Sta di fatto che il decreto ministeriale è rimasto inapplicato per ben due anni (nonostante il gravame giurisdizionale non ne sospenda l'efficacia), con gravissime ripercussioni, non solo per le tasche di centinaia di migliaia di singoli mutuatari, ma anche per i bilanci delle regioni, che sostengono parte considerevole degli oneri derivanti dal pagamento degli interessi sui mutui.

Solo alcune regioni (Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Campania) si sono costituite in giudizio; ma non risulta che qualcuna si sia mossa per esigere dagli istituti bancari l'applicazione di un decreto, del quale nessun giudice ha disposto la sospensione.

Da parte sua, il Difensore civico non ha potuto che

rispondere ai tanti mutuatari di attendere con pazienza, non mancando naturalmente di sollecitare gli organi regionali ad assumere una posizione più decisa nei confronti di istituti bancari che hanno tutto l'interesse a ritardare la soluzione della controversia.

6.10.12. Il Consorzio acquedottistico non può sottrarsi alla legge regionale n. 26/93

Una Prefettura abruzzese ha chiesto a questo Ufficio di esprimersi in ordine alla posizione dei componenti il Consiglio di Amministrazione di un'Azienda consortile acquedottistica che aveva modificato il proprio statuto - nella parte in cui prevedeva l'incompatibilità dei consiglieri comunali e provinciali dei comuni e province aderenti al Consorzio - discostandosi sostanzialmente dalle norme sulle incompatibilità dettate dalla Regione in materia di organismi consortili a rilevanza economico imprenditoriale.

In particolare, si voleva conoscere l'avviso circa la configurazione giuridica della predetta Azienda, in relazione alla tesi - sostenuta dagli organi consortili - secondo cui la stessa si

sottrarrebbe ormai alla disciplina dettata in materia dal legislatore regionale (L.R. 26/93 e L.R. 65/2001), essendo applicabile al caso di specie l'art. 31, comma 8 del D.Lgs. 267/2000 (che estende ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale le norme previste per le aziende speciali).

Di qui, secondo l'Azienda, la rilevanza decisiva delle scelte statutarie e il tacito superamento delle cause di incompatibilità dettate dalla legge regionale.

L'Ufficio ha fatto rilevare che la questione della posizione giuridica del consorzio "imprenditoriale" è da tempo oggetto di dibattito dottrinario, anche per la sua confusa contiguità con la figura dell'Azienda speciale.

Tuttavia è pacificamente acquisito che il consorzio imprenditoriale va concettualmente distinto dall'Azienda speciale (anche se le due figure giuridiche sono state assoggettate alla stessa normativa), essendo quest'ultima un "ente strumentale dell'ente locale" nel quale pertanto è incardinato (art. 114 D.L.vo 267/2000); e ciò a differenza del consorzio, che è diretta proiezione di una pluralità di enti.

Non a caso, la citata L.R. n. 26/93 ha ad oggetto i consorzi

di cui all'art. 25, commi 1 e 7 della legge n. 142/90, intesi come "enti strumentali degli enti locali consorziati dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto" (art. 2, comma 1); d'altronde, una prima estensione ad essi delle norme sulle aziende speciali si è poi avuta - sia pure limitatamente ai profili della finanza, della contabilità e del regime fiscale – per effetto dell'art. 5 della legge n. 361/95.

Tali considerazioni hanno indotto lo scrivente a ritenere che le predette norme regionali non potessero considerarsi implicitamente abrogate dall'entrata in vigore del T.U. sugli enti locali; tanto più che nel medesimo T.U. (art. 114) viene chiaramente precisato che l'autonomia statutaria delle aziende speciali nel disciplinare il proprio ordinamento e funzionamento deve comunque muoversi "nell'ambito della legge" (termine che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ricomprende sia la fonte statale che quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze).

6.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

L'Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali del Difensore civico è stato investito di questioni delicate e che hanno richiesto un elevato grado di approfondimento; ma l'esperienza e la professionalità con la quale sono state affrontate hanno portato a risposte tempestive ed adeguate.

In particolare - a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione - si è aperto un ampio dibattito tra le forze politiche e gli operatori del diritto sul significato da dare all'avvenuta abrogazione dell'art. 130 che, nel disciplinare i controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali coinvolgeva in qualche modo anche quelli di carattere sostitutivo (per via di un certo rapporto di strumentalità tra i due tipi di controllo).

Nel senso cioè che il potere surrogatorio lasciato al Comitato regionale di controllo in materia di bilanci era

funzionalmente collegato con gli atti ancora soggetti al controllo preventivo di legittimità.

Talché, venuto meno il supporto costituzionale per quest'ultimo tipo di sindacato da parte del Co.Re.Co., ci si è dovuti porre il problema del se, ed in quali casi, sopravvivessero i controlli sostitutivi e da chi, eventualmente, dovessero essere esercitati; visto che da più parti si poneva in dubbio la sopravvivenza o meno del Co.Re.Co. e delle sue Sezioni e che, in alcune regioni, si era proceduto all'immediato smantellamento di tali organi (e delle strutture di supporto).

In questo contesto, la realtà abruzzese si è presentata più complessa e peculiare, se non altro perché la legislazione regionale degli ultimi anni aveva attribuito al Co.Re.Co. e alle Sezioni Provinciali anche il controllo sugli atti di alcuni enti dipendenti (Consorzi di bonifica e Parco regionale Sirente – Velino) o di strutture atipiche, concettualmente vicine, ma distinte dalle autonomie locali (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, Amministrazioni Separate dei beni di uso civico).

Nel clima di incertezza politico e istituzionali, regnante nella Regione nella fase cruciale di attuazione della riforma costituzionale – con la conseguente inerzia sul piano dell'iniziativa legislativa e della direttiva politica - il nostro Ufficio è stato al centro di un' attività intensa di proposta, di mediazione di posizioni talvolta divergenti (soprattutto con gli organi regionali di controllo), di informazione e consulenza nei riguardi di tanti amministratori, Segretari comunali e funzionari degli enti locali e di quelli strumentali della Regioni per fornire suggerimenti e indicazioni sulle innovazioni prodotte dalla soppressione dell'art. 130 Cost. e, soprattutto, sugli effetti nei riguardi delle specificità dell'ordinamento abruzzese.

Un lavoro impegnativo, talvolta anche difficile da far capire a chi non voleva rendersi conto dei sostanziali mutamenti introdotti dal processo di riforma federalistica.

Ma anche uno sforzo che ha visto, alla fine, riconosciute la bontà e l'obiettività delle tesi sostenute e la proficuità di un dibattito che, altrimenti, rischiava di non aprirsi affatto, o di rimanere sterile e improduttivo.

Momenti significativi di tale impegno sono stati:

a) la promozione di un dibattito radiofonico su "GR Parlamento", andato in onda il 2 novembre 2001; quando, a meno di una settimana dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, sembrava quasi che il discorso della concreta operatività dell'abrogazione dell'art. 130 fosse del tutto ignorato, sia a livello parlamentare che in sede regionale.

   Un dibattito di circa un'ora (al quale, oltre allo scrivente, hanno preso parte il Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, due eminenti giuristi e il Presidente del Co.Re.Co. dell'Abruzzo) che ha posto all'evidenza la complessità del problema, la sottovalutazione delle difficoltà applicative della riforma ed il ritardo nel proporre i necessari adeguamenti normativi;

b) la partecipazione dello scrivente, quale relatore, ad un convegno di studio su tale tematica (organizzato in Montesilvano nel dicembre 2001 dalla Scuola Superiore per i Dirigenti degli enti locali), nel quale si è

avuto modo di confrontarsi con amministratori, funzionari ed esperti, sui profili più attuali e controversi della riforma del Titolo V Parte Seconda della Costituzione;

c) l'avvio di una intensa corrispondenza con gli organi regionali di controllo, con l'Assessorato regionale agli enti locali e con alcune categorie di Enti per individuare insieme il percorso più corretto per dare applicazione alla riforma del sistema dei controlli, in assenza di una normativa regionale di adeguamento.

Di qui una serie di note esplicative, che poi hanno formato oggetto di un incontro promosso dall'Assessore regionale agli enti locali con tutti gli organi di controllo.

Temi di particolare criticità ed attualità sono stati quelli relativi ai riflessi della riforma costituzionale (ma anche del Testo Unico sugli enti locali n. 267/2000) sulle II.PP.A.B., sui Consorzi a carattere imprenditoriale (in primo luogo, quelli acquedottistici e quelli per lo smaltimento dei rifiuti) e sulla mancata approvazione dei bilanci preventivi da parte degli enti locali.

Su quest'ultimo argomento peraltro è intervenuto, sia pure con molto ritardo, il D.L. 22 febbraio 2002 n. 13 che, in via transitoria, attribuisce al Prefetto il compito di nominare il Commissario ad acta nei Comuni e nelle Province che non approvino, nei termini, il bilancio preventivo come momento propedeutico all'avvio della procedura di scioglimento ex art. 139 del T.U.EE.LL.), salvo che lo statuto dell'ente locale non preveda diversamente.

Una norma questa che non può sottrarsi a qualche riflessione critica, visto che va a disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti e non a quello sugli organi dell'Ente locale (di spettanza statale in base al nuovo art. 117 Cost.).

Di qui il sospetto che essa miri piuttosto a ridurre la sfera di intervento della legislazione regionale, privilegiando – sotto tale profilo- la fonte statutaria.

E' all'autonomia organizzativa dell'ente locale che, in via primaria, viene rimessa la scelta del soggetto legittimato ad esercitare il potere surrogatorio.

Lo stesso decreto-legge, d'altronde, ha già creato non pochi problemi in qualche regione (come la Toscana) che

avendo affidato al difensore civico regionale la funzione già svolta dal Co.Re.Co., aveva già avviato i procedimenti sostitutivi.

La delicata questione è stata ora rimessa alla Corte Costituzionale, a seguito del ricorso avanzato dal Governo avverso la predetta legge della Toscana.

6.11.1. Gli effetti dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. sulle II.PP.A.B.

Come detto, con l'abrogazione dell'art. 130 della Carta costituzionale, si è resa necessaria una riflessione sulla normativa statale in materia di II.PP.AA.BB ed, in particolare, sul controllo sostitutivo sui rispettivi atti.

Il D.Lg.vo n. 267/00 (artt. 2 e 140) non ricomprende infatti le predette Istituzioni tra gli "enti locali", presupposto questo che l'art. 136 del medesimo T.U. pone per l'esercizio del controllo sostitutivo da parte del Difensore civico.

Di qui l'ipotesi, avanzata dallo scrivente che, almeno in questa fase transitoria, tale potere sia rimasto ancora attribuito ai

Co.Re.Co., avendo esso una funzione strumentale rispetto al controllo preventivo di legittimità.

La delicata questione è balzata all'attenzione nel momento in cui alcune Sezioni provinciali di controllo della Regione - nel trasmettere gli elenchi delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che non avevano provveduto (nonostante la diffida) ad approvare il conto consuntivo dell'anno 2000 - avevano chiesto la nomina del commissario ad acta, da parte del Difensore civico, ai sensi del citato art. 136

Tra gli inadempienti figuravano anche alcuni Enti che, da vari anni, non avevano provveduto affatto all'approvazione del conto consuntivo e, in taluni casi, neppure a quella del bilancio preventivo; né mancavano situazioni di grave dissesto finanziario, o di paralisi amministrativa risalente nel tempo (tant'è che, per non poche situazioni, risultava già avviato il procedimento di estinzione, ai sensi della L.R. n. 110/98).

Per ben comprendere la situazione va tenuto presente che, fino allo scorso anno, il controllo sostitutivo su tali strutture assistenziali era stato rivendicato dalle Sezioni provinciali territorialmente competenti, le quali però - con l'entrata in vigore

del citato decreto legislativo n. 267/2000 - si erano diversamente orientate; nel senso che esse dovessero provvedere solo all'atto di diffida, mentre sarebbe spettato al Difensore civico regionale disporre la nomina del commissario ad acta; la Sezione di Pescara aveva invece deciso di demandare alla competenza del Difensore civico sia il provvedimento di diffida che quello di nomina.

Com'è stato però accennato, il controllo sostitutivo attribuito al Difensore civico dall'art. 136 del T.U. non dovrebbe riguardare anche le II.PP.AA.BB., trattandosi di figure giuridiche distinte dagli enti locali (nel senso indicato dal soppresso art. 130 Cost. e dal D.Lgs. n. 267/2000).

Ciò in considerazione del fatto che il T.U. sulle autonomie locali si limita ad estendere alle II.PP.AA.BB. il regime dei controlli preventivi di legittimità stabilito per gli enti locali (art. 126, comma 2); ma evita poi di riprodurre analoga disposizione nella parte dedicata al controllo sostitutivo, demandato (dal successivo art. 136) al Difensore civico regionale.

Lo stesso T.U. si sofferma inoltre a precisare (all'art. 140) che le disposizioni del Capo I - in tema di controlli sugli atti - si applicano anche agli "altri enti locali" di cui all'art. 2 (all'interno

del quale non figurano le II.PP.A.B.).

Sul punto, l'indirizzo interpretativo formatosi all'interno dei vari Assessorati regionali agli Enti locali – compreso quello abruzzese – a proposito del significato da dare all'avvenuta abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, tende ad escludere le II.PP.A.B. dal processo di soppressione dei controlli preventivi di legittimità, in quanto soggetti diversi da quelli espressamente richiamati dalla norma costituzionale cassata.

In un recente incontro tenutosi tra il Ministro degli affari regionali, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, è prevalso invece l'orientamento favorevole a considerare non più applicabile l'intero art. 126 del D.lgs. 267/2000 (nel quale si situano i controlli sulle II.PP.A.B.).

In questo quadro di incertezze interpretative, l'Ufficio ha comunque ritenuto di dover declinare la propria competenza ad intervenire nei confronti delle II.PP.A.B. che non avessero approvato i bilanci di previsione o i rendiconti di gestione – sia strumentale all'esercizio del controllo preventivo di legittimità sui medesimi atti.

Sicché la funzione surrogatoria dovrebbe comunque essere

ricondotta nella sfera dell'organo deputato a quest'ultimo tipo di verifica (ove ritenuto tuttora operante).

E ciò almeno fin quando la Regione non avesse provveduto al riordino (e alla trasformazione) delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, in attuazione del D.Lgs. 4 maggio 2001 n. 207.

E' infatti in tale contesto che dovranno necessariamente essere affrontati anche i profili dei controlli di legittimità e sostitutivi, così come ridisegnati dagli artt. 12 e 20 del medesimo D.Lgs. e nel quadro dei più ampi poteri normativi riconosciuti al legislatore regionale dalla riscrittura dell'art. 117 della Costituzione.

Il dibattito sui controlli sulle II.PP.A.B. è tornato però nuovamente a riaccendersi in questi giorni, a seguito di una sentenza del TAR Abruzzo – Sez. di Pescara (n. 336 del 7.3.2002), che ha annullato la decisione con cui la competente Sezione Provinciale del Co.Re.Co. di Chieti aveva censurato il bilancio di previsione di una IPAB, sul presupposto che l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione abbia fatto venir meno il controllo preventivo di legittimità anche sulle Istituzioni pubbliche di

assistenza e beneficenza.

Una decisione che farà discutere; ma che impone una riflessione anche sotto il profilo dei controllo sostitutivo e, soprattutto, che fa far emergere con più nettezza l'esigenza di avere al più presto una legge regionale di riordino di tali strutture.

6.11.2. Consorzi a rilevanza economica e imprenditoriale. Il T.U. ha cancellato il controllo preventivo e sostitutivo sugli atti

Alcuni Consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale hanno contestato il provvedimento di diffida adottato dal Comitato regionale di controllo (con l'avvertenza che, in caso di inadempienza, sarebbe intervenuto il Difensore civico regionale con la nomina di un commissario ad acta) sostenendo che, con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 267/2000, sarebbe venuto meno il controllo preventivo di legittimità sugli atti di tale tipologia di consorzi.

Sull'argomento il Difensore civico, già in passato, aveva manifestato forti dubbi sulla permanenza in capo al Co.Re.Co. del

potere di controllare gli atti fondamentali dei c.d. "Consorzi-imprenditori", avendo il nuovo T.U.EE.LL. n. 267/2000 prodotto una sostanziale modificazione del testo previgente, in direzione di un'assimilazione pressoché totale di tale tipologia di strutture consortili con le Aziende speciali, di cui all'art. 114 del medesimo testo unico.

In questo senso muovono sia le norme che definiscono esattamente l'ambito di applicazione del T.U. (segnatamente l'art. 2, comma 2 e, per ciò che concerne il controllo sugli atti, l'art. 140), sia soprattutto il comma 8 dell'art. 31, che sancisce l'omologazione, sotto ogni profilo (e non più soltanto ai fini della finanza, della contabilità e del regime fiscale, come voleva l'art. 25 comma 7 bis della L. 142/90, nel testo emendato dalla L. 361/95) tra i consorzi a rilevanza economica e imprenditoriale e le Aziende speciali.

Ciò ha indotto l'Ufficio a ritenere che nei confronti delle figure consortili che – in adeguamento alle norme della L.R. n. 26/93 – abbiano effettivamente acquisito le caratteristiche proprie dei "Consorzi-imprenditori", siano venuti a mancare tanto i controlli preventivi di legittimità quanto quelli sostitutivi, di cui

all'art. 136 T.U. (non potendo questi ultimi dirigersi verso enti diversi da quelli espressamente indicati dal successivo art. 140).

Di qui l'invito al Co.Re.Co. di rivedere il proprio indirizzo.

6.12. TRASPORTI

Poche sono state le istanze di intervento nel settore di trasporti portate all'attenzione dell'Ufficio.

Tra queste, l'esposto di un cittadino che evidenziava l'esigenza di istituire una fermata al centro di Pescara per i pullman dell'ARPA della linea Chieti – Pescara per venire incontro ai numerosi viaggiatori anziani, disabili o, comunque, affetti da gravi problemi di deambulazione.

Alla sollecitazione del Difensore civico ha risposto la Direzione dell'ARPA che, con un ordine di servizio, ha consentito la fermata a richiesta nel punto segnalato.

6.13. TURISMO

Le questioni trattate, nell'ambito di tale materia, sono state poco numerose e quasi tutte hanno riguardato problematiche relative a richieste di finanziamento alla Regione per progetti di settore.

Due le questioni che meritano un cenno:

6.13.1. Attività di nolo sci

Il Difensore civico è intervenuto a favore di un operatore che, dopo essere stato riammesso lo scorso anno nella graduatoria disposta per l'assegnazione dell'attività di nolo sci in una nota stazione sciistica, è stato di nuovo escluso nella presente stagione invernale.

Questa volta il motivo dell'esclusione era connesso al fatto che il Comune, nel modificare il vecchio bando - all'indomani della data di scadenza per la presentazione delle domande - aveva introdotto un termine brevissimo (di soli sette giorni a decorrere

dalla data di pubblicazione del bando) per la presentazione delle domande.

Pertanto tutti coloro che non avevano ripresentato domanda alla luce del "nuovo" bando si erano visti escludere dalla graduatoria proprio nell'imminenza dell'apertura della stagione invernale.

Il Difensore civico, nell'evidenziare che sarebbe stato opportuno definire il vecchio procedimento, o almeno motivarne l'annullamento (art. 12 L. 241/90), ha suggerito al Comune di agire in via di autotutela; questi tuttavia ha preferito intervenire non appena si è avuta la (pur scontata) sospensiva del TAR, e la questione è stata poi risolta con la riammissione in graduatoria anche delle domande presentate prima della scadenza del nuovo bando.

Altro profilo di discussa legittimità riguardava il fatto che i terreni da concedere per le piazzole del nolo sci erano stati sdemanializzati per essere destinati alla realizzazione di un parcheggio da parte della Regione.

Al riguardo si è dovuto constatare che, con un (discutibile) atto amministrativo, la Regione aveva consentito l'utilizzo

provvisorio per "attività di impresa relativa a noleggio attrezzatura sciistica e somministrazione bevande" dei terreni destinati a parcheggi.

Al tal fine è stata rappresentata alle competenti strutture della Regione e del Comune l'esigenza di definire al più presto i reciproci rapporti in ordine all'utilizzo delle terre civiche, anche alla luce dei vincoli derivanti dal loro cambio di derivazione.

6.13.2. Annullamento graduatoria POP per la valorizzazione del patrimonio architettonico storico culturale pubblico

Una problematica assai complessa, ed ancora in via di trattazione, ha riguardato le vicende relative alla graduatoria di un programma P.O.P., di cui alla L.R. 10/93.

Il progettista e direttore dei lavori di un progetto P.O.P., relativo alla valorizzazione del patrimonio storico culturale di un Comune, si è rivolto al Difensore civico perché non riusciva ad avere notizie circa i provvedimenti assunti dall'Amministrazione regionale a seguito della sentenza del Consiglio di Stato – risalente

al 1998 - che confermava l'annullamento della graduatoria disposto dal TAR.

In particolare, l'interessato (cui il Comune avrebbe liquidato il compenso solo se il progetto fosse stato approvato), non riusciva a sapere se la Giunta regionale allora in carica avesse continuato ad erogare fondi ad una Comunità Montana, che figurava al primo posto in base alla graduatoria annullata.

In effetti è poi risultato che, anche dopo la notifica della sentenza di appello, le competenti strutture della Giunta regionale, dopo aver regolarmente corrisposto alla Comunità montana i vari acconti – in quanto il Consiglio di Stato aveva accolto la richiesta di sospensiva avanzata dalla Regione – aveva provveduto a versare anche il saldo del contributo, nonostante fosse intervenuta la sentenza definitiva di annullamento della graduatoria (con motivazioni diverse rispetto a quelle adottate dal TAR).

Tale determinazione sarebbe stata presa dal Dirigente regionale per consentire la conclusione - entro la data prestabilita del 31 dicembre 1997 - del Programma P.O.P. e per evitare la perdita del cofinanziamento statale e comunitario.

Secondo il Difensore civico, l'esigenza del rispetto di tale scadenza non poteva far passare in secondo piano l'obbligo di dare concreta e puntuale applicazione ad una sentenza definitiva, tanto più che nel dispositivo della sentenza si impegnava l'Amministrazione regionale ad assumere "provvedimenti ulteriori".

D'altronde un'eventuale decisione di mantenere gli effetti di una graduatoria annullata in sede giurisdizionale non avrebbe comunque potuto prescindere dall'assunzione di un formale provvedimento dell'Amministrazione procedente, che desse atto delle preminenti ragioni di pubblico interesse che giustificassero il mantenimento di una graduatoria a tutti gli effetti rimossa dall'ordinamento.

La questione pertanto necessita di essere attentamente vagliata, anche ad evitare possibili responsabilità.

6.14. URBANISTICA E PARCHI

Problematiche molto complesse e controverse hanno riguardato il settore dell'urbanistica, con particolare riferimento alla formazione degli strumenti urbanistici (piani regolatori, piani di attuazione, formazione di comparti edilizi, ecc.) alla luce soprattutto delle recenti leggi regionali che hanno attribuito ai Comuni il potere di autoapprovazione di tali strumenti urbanistici, cambiando l'assetto delle funzioni tra Comuni, Province e Regioni.

Altre questioni hanno riguardato tra l'altro: l'obbligo di astensione dei consiglieri nell'adozione degli strumenti urbanistici, alla luce del nuovo T.U. sugli enti locali; il problema delle altezze da rispettare in caso di ristrutturazione di edifici in zone sismiche, comportanti la demolizione e la successiva fedele ricostruzione; numerose e complesse situazioni di abuso edilizio; definizione di pratiche di condono; definizione di controversie relative a lottizzazioni urbanistiche; questioni relative alla soppressione delle Riserve naturali e a loro accorpamento negli

Enti – parco.

Si riportano di seguito alcune delle tematiche di più ampio interesse.

6.14.1. Eliminazione dei certificati catastali e dei certificati di destinazione urbanistica in sede di dichiarazione di successione

E' stato l'intervento del Difensore civico a convincere la Direzione regionale delle Entrate a impartire precise direttive a tutti gli Uffici provinciali e periferici della stessa Agenzia per far si che - in sede di dichiarazione di successione - questi due tipi di certificati non venissero più richiesti, in quanto superati dalle norme sull'autocertificazione e sulla semplificazione amministrativa degli ultimi anni.

Nel suo intervento, il Difensore civico ha dimostrato che i certificati catastali erano documenti già in possesso di altre amministrazioni pubbliche (e, per mera comodità, potevano essere sostituiti da semplici, e meno costose, "visure catastali").

Per quanto riguarda invece i certificati di destinazione

urbanistica - da rilasciarsi dal Comune competente, previo pagamento di sostanziosi balzelli - si è ricordato che essi non sono affatto menzionati tra i documenti specificati dalla legge statale (art. 30 del D.Lgs. n. 346/90) e che, in ogni caso, l'Amministrazione finanziaria è facoltizzata ad acquisirli d'ufficio, in sede di controllo della dichiarazione di successione.

Una vicenda conclusasi positivamente – grazie anche alla sensibilità e allo spirito di collaborazione della Direzione regionale delle Entrate – che ha consentito l'eliminazione di una massa enorme di documenti e le lunghe code davanti agli sportelli del Catasto, dei Comuni e degli Uffici postali.

6.14.2. Obbligo di astensione dei Consiglieri nell'adozione degli strumenti urbanistici alla luce del nuovo T.U. sugli enti locali

Alcuni cittadini si sono rivolti all'Ufficio per avere un parere in merito all'obbligo dei Consiglieri comunali di astenersi dal prendere parte a votazioni riguardanti l'adozione di strumenti urbanistici, ove gli stessi avessero interessi propri.

Al riguardo il Difensore civico, nel premettere che alla base delle norme che impongono il dovere di astensione agli amministratori pubblici vi è l'esigenza di assicurare che gli stessi possano operare senza condizionamenti di sorta e che sia garantita dagli amministratori la trasparenza dell'azione amministrativa, ha ricordato che tale comportamento si impone "ex ante" ogni qualvolta, incidendo l'atto da adottare su un interesse dell'amministratore, vi sia il pericolo che la volontà dello stesso non sia immune da condizionamenti.

Infatti l'art. 35 della L.R. n. 18/83, in materia di trasparenza amministrativa, prevede che, contestualmente all'adozione del P.R.E., il Consiglio comunale accerta con propria deliberazione, la consistenza delle proprietà immobiliari situate nel territorio comunale, appartenente ai singoli consiglieri, al loro coniuge ed agli ascendenti e discendenti in linea diretta, desunta dalle risultanze dei registri immobiliari alla data di adozione del Piano.

In questa ottica, l'art. 78 del T.U. degli Enti Locali ha previsto l'astensione, non in presenza di provvedimenti normativi o di carattere generale (quali i piani urbanistici), bensì nel

contesto della sussistenza di una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.

6.14.3. Altezze da rispettare in caso di ristrutturazione edilizia in zone sismiche

La materia della ristrutturazione edilizia in zone sismiche è tra quelle che hanno dato luogo a diverse lamentele, investendo tra l'altro un profilo assai controverso, quale quello delle altezze da rispettare nel caso di contestuale demolizione e ricostruzione di fabbricati all'interno di centri storici (dove è spesso impossibile mantenere, nella ricostruzione, altezze proporzionate alla distanza tra edifici).

In merito, il Difensore civico ha richiamato l'attenzione sull'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001 (in vigore dal 1/7/2002) che, alla lettera d), in tema di interventi di ristrutturazione edilizia, oltre a prevedere che la ristrutturazione deve consistere in un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente,

precisa che nell'ambito degli interventi di cui sopra sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico – quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali - a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.

Pertanto, alla luce della nuova disciplina legislativa, il problema legato alle altezze dei fabbricati dovrebbe valere in assoluto solo per le nuove costruzioni; mentre, nel caso delle ristrutturazioni, dovrebbe essere consentita la ricostruzione fedele del preesistente.

Va detto comunque che, al riguardo, il Consiglio Superiore del Ministero dei LL.PP. continua a sostenere la propria competenza a dare l'assenso in materia di deroga alla normativa antisismica.

Peraltro, una soluzione al problema potrebbe essere favorita anche da un'opportuna specificazione, in merito a tale profilo, all'interno delle Norme Tecniche di attuazione dei Piani regolatori comunali.

6.14.4. Comune e Provincia si contendono le responsabilità nella repressione di un abuso edilizio

E' stato il reclamo di un cittadino – che lamentava il ritardo con cui il Comune procedeva nel reprimere il presunto abuso edilizio posto in essere nella demolizione e ricostruzione di un vicino fabbricato e già accertato e contestato – ad aprire un caso estremamente complesso che ha coinvolto delicati profili di competenza tra Provincia e Comune e di organizzazione all'interno dell'Amministrazione comunale.

In merito il Difensore civico ha, dapprima, esortato il responsabile dell'Ufficio tecnico comunale a concludere il procedimento aperto in via di autotutela, e poi, di fronte all'inerzia di quest'ultimo, ha investito della questione anche l'Amministrazione provinciale perché esaminasse l'opportunità di esperire il rimedio dell'annullamento straordinario di cui all' art. 27 legge n. 1150/42, alla luce della recente L.R. n. 114/2000 (la quale ha precisato che nelle funzioni di vigilanza e controllo delegate alle Province devono intendersi ricomprese anche quelle

relative all'annullamento della concessione edilizia illegittima di cui al richiamato art. 27).

La Provincia però - anche a seguito di un esposto in questo senso da parte di un funzionario del Comune, rimosso da tale incarico - allargava l'indagine e, attraverso la nomina di un Commissario ad acta, poneva in discussione tutte le concessioni e autorizzazioni edilizie rilasciate negli ultimi tre anni da un tecnico esterno, incaricato della responsabilità dell'Ufficio Tecnico comunale.

Di qui l'avvio di uno scontro dialettico tra i due livelli istituzionali; con la Provincia che chiedeva al Comune di dichiarare la nullità, per incompetenza, di tutta l'attività concessoria posta in essere dal tecnico esterno, e con il Comune che asseriva invece la piena legittimità dell'incarico, ma non si decideva a concludere il procedimento di repressione delle opere abusive (adducendo che gli atti e i documenti erano stati acquisiti in un processo civilistico).

Il Difensore civico è stato quindi chiamato a svolgere un ruolo di mediazione (reso difficoltoso dalla rigidità delle divergenti posizioni) ma, soprattutto, di precisazione circa il contenuto delle

rispettive tesi.

Si è così eccepito alla Provincia che non poteva né annullare né imporre al Comune di rimuovere, sic et simpliciter, tutte le concessioni edilizie rilasciate dal tecnico esterno; mancando il pronunciamento di un organo giurisdizionale che avesse preventivamente accertato, e poi sanzionato, l'illegittimità del provvedimento di incarico (fermo restando il potere – dovere dell'Amministrazione provinciale di disporre l'eventuale annullamento straordinario, motivatamente e caso per caso).

Dall'altra parte, si è contestato al Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale il comportamento dilatorio e pretestuoso nel non portare a compimento il procedimento sanzionatorio dell'abuso (da troppo tempo avviato); visto che la mera acquisizione (di copia) degli atti in una causa davanti al giudice ordinario non impedisce di certo la conclusione del procedimento di autotutela.

6.14.5. Rinnovo degli organi del Parco regionale "Sirente - Velino" - Una procedura con molti interrogativi

Un gruppo di cittadini residenti in un Comune del Parco regionale "Sirente-Velino" si è rivolto al Difensore civico per contestare il fatto che l'attuale vice Presidente del Parco potesse svolgere contemporaneamente le funzioni di assessore comunale e quelle di Presidente f.f. del Parco stesso – in sostituzione del Presidente, dimissionario da oltre un anno – senza con ciò incorrere nella condizione di incompatibilità sancita dalla L.R. 7.03.2000 n.23 (artt.4, comma 4 e 17) e dallo statuto approvato nel '98 (art.6).

Di qui anche i dubbi di legittimità sull'attività amministrativa nel frattempo posta in essere ed il richiamo ai ritardi della Regione nell'attivare i poteri sostitutivi previsti dall'art.4, comma 3 della legge citata.

Le questioni sollevate non erano di poco conto, visto che la legge di riordino del Parco del marzo 2000, nell'abrogare la precedente legge istitutiva, aveva ridefinito complessivamente

l'ordinamento amministrativo dell'Ente attraverso l'approvazione di un nuovo statuto - cui spetta, tra l'altro, disciplinare le funzioni degli organi e le modalità di nomina del Presidente – ed aveva posto all'Ente stesso un termine di mesi sei per adeguare i propri organi ed il proprio funzionamento, pena l'intervento sostitutivo della Regione, su iniziativa del competente Settore (art. 18, c. 2).

E' a quest'ultimo riferimento normativo che occorreva dunque rifarsi, anche per superare l'ambigua formulazione dell'art. 4, comma 3 della stessa legge, a tenore del quale "prima dell'approvazione dello statuto le funzioni di Presidente vengono esercitate dal Consigliere anziano". Norma che, riproducendo pedissequamente la disposizione di carattere generale dettata dall'art. 11, comma 3 della L.R. n. 38/96 per gli enti parco regionali di nuova istituzione, non aveva tenuto conto del fatto che, nel caso di specie, si trattava di ridisciplinare una struttura da tempo operante e dotata di propri organi.

Peraltro, non avendo l'Ente in questione assunto alcun atto di adeguamento alla predetta L.R. n. 23/00 - né per ciò che concerne lo statuto né per quanto attiene al rinnovo degli organi -

l'intervento surrogatorio della Regione si appalesava ormai come momento necessario ed urgente per garantire l'attuazione della legge di riordino.

Quanto invece al problema dell'insorgenza di uno status di incompatibilità del vice Presidente chiamato a svolgere le funzioni vicarie, la tesi dei ricorrenti non è apparsa condivisibile, essendo le cause di incompatibilità contemplate dalla L.R. 23/00 espressamente riferite alla carica di Presidente e, come tali, di stretta interpretazione.

D'altronde l'incarico di vice Presidente è, dalla legge, riservato ai componenti la Comunità del Parco (tendenzialmente coincidenti con i Sindaci dei Comuni interessati o con consiglieri da essi delegati).

In ogni caso, l'incompatibilità doveva essere contestata attraverso un formale contraddittorio, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge e dall'autonomia statutaria.

Alle sollecitazioni del Difensore civico, a dare puntuale e compiuta attuazione agli adempimenti sanciti dalla legge di riordino, la Giunta regionale provvedeva con un provvedimento di scioglimento degli organi del Parco (che però prestava il fianco a

vari rilievi e dubbi interpretativi).

Di qui la decisione della stessa Giunta di dare seguito al suggerimento del nostro Ufficio, attraverso l'adozione di un provvedimento correttivo.

6.15. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

Il diritto di accesso, nell'ambito della trasparenza, è uno dei campi in cui il ruolo del Difensore civico si esplica con maggiore efficacia, grazie agli incisivi poteri che gli sono stati riconosciuti dall'art. 15 della legge n. 340 del 2000.

I casi di rifiuto o di ritardo nel consentire la visione o il rilascio di copia di documenti da parte delle pubbliche amministrazioni sono stati affrontati e definiti attraverso procedure estremamente semplici e sollecite; sicché il ricorso al Difensore civico costituisce ora uno strumento efficace e conveniente a disposizione del cittadino che vuole evitare la via giurisdizionale.

E ciò nonostante la funzione " paragiurisdizionale" affidata al Difensore civico sia sfornita di un vero e proprio contenuto coercitivo nei confronti dell'Amministrazione che rigetti la richiesta ostensiva o ne ritardi l'esame.

Sta naturalmente alla solidità delle argomentazioni con cui si procede al riesame far sì che l'Amministrazione si convinca a

riconsiderare le proprie decisioni ed il proprio comportamento, evitando anche le responsabilità che potrebbero derivare da uno sbocco delle controversie per le vie giurisdizionali.

In molti casi, l'approccio con l'Ufficio è servito non a proporre ricorsi ma a porre quesiti e ad avere chiarimenti sulla complessa problematica del diritto di accesso e sulle frequenti correlazioni con il diritto alla privacy, tutelato dalla legge n. 675 del 1996.

A titolo esemplificativo, si sintetizzano alcuni casi trattati.

6.15.1. E' limitato l'accesso al registro generale di protocollo

Un gruppo di consiglieri comunali ha chiesto al Difensore civico di esprimersi sul loro diritto a visionare il registro generale di protocollo, date le resistenze del Comune a consentire tale forma di accesso.

L'Ufficio, nel ricordare che l'indirizzo giurisprudenziale è nel senso di riconoscere al Consigliere un esteso diritto di accesso nei riguardi di tutti gli atti e documenti comunque necessari a

favorire l'esercizio del loro mandato, ha anche richiamato i limiti che sono stati posti dai giudici amministrativi allorché tale diritto abbia a riferimento il registro generale di protocollo; nel senso che esso è soggetto a particolari vincoli di cautela, dovendo la richiesta non solo indicare con esattezza gli estremi identificativi del documento ma anche porsi in linea con il più generale principio – espresso dall'art. 43 T.U. degli enti locali – secondo il quale le informazioni richieste dai consiglieri devono comunque essere utili all'espletamento del proprio mandato.

A tal fine è stato suggerito di circostanziare la richiesta, restringendola a determinati numeri di protocollo (ad esempio quelli per la ricerca di singoli atti o quelli di un dato periodo), al fine di prevenire un eventuale rifiuto da parte dell'Amministrazione, in nome del principio di "non aggravamento del procedimento amministrativo", sancito dall'art.1 della L. 241/90.

Il diritto di accesso va pertanto escluso – a prescindere dalla presenza di norme statutarie o regolamentari più permissive - se rivolto indiscriminatamente a tutto il registro generale di protocollo, nel quale possono essere contenuti anche atti e notizie

non ostensibili a terzi.

6.15.2. Madre naturale: legittimo il rifiuto di accesso alla cartella clinica

E' stato ritenuto legittimo il diniego opposto dal Dirigente Responsabile dell'URP di una ASL nei confronti di un'istanza intesa ad ottenere copia della cartella clinica – completa dell'assistenza al parto - della propria madre naturale (che aveva espresso la volontà di non essere nominata).

La vicenda merita un approfondimento, poiché è paradigmatica di situazioni che si ripetono di frequente nell'ambito della delicata materia della filiazione.

Nel caso di specie, il rifiuto poggiava sostanzialmente sul fatto che il diritto alla conservazione dell'anonimato della madre è da considerarsi collegato ad un "interesse riconosciuto e protetto dall'attuale ordinamento" e, come tale, prevale su quello del figlio a conoscere le generalità dei genitori naturali.

Va anche detto che l'interessata, nel confutare le argomentazioni del Dirigente dell'URP, aveva prodotto una

certificazione medica che attestava l'utilità di acquisire detta documentazione in quanto la richiedente risultava affetta da patologie che presentavano un quadro di familiarità.

Questa ulteriore certificazione medica non era stata però presa in considerazione dal Dirigente dell'URP, poiché formulata successivamente alla data del provvedimento di diniego di accesso.

Dopo un approfondito esame della questione - anche alla luce di un recente chiarimento del Garante preposto alla riservatezza dei dati - il Difensore civico ha ritenuto di dover condividere sostanzialmente le ragioni addotte a sostegno del diniego, ritenendolo pertanto legittimo (in linea con quanto stabilito dal D.P.R. n.396/2000 e da una recente giurisprudenza).

Al riguardo è stato evidenziato che, in tema di adozione e di affidamento dei minori, è da poco intervenuta (attraverso una riformulazione dell'art. 28 della Legge n. 184/43) una disciplina più puntuale, in base alla quale vengono individuati tassativamente i casi in cui è possibile, per l'adottato, accedere alle informazioni riguardanti la sua origine e l'identità dei suoi genitori biologici, attribuendo al Tribunale per i Minorenni del

luogo di residenza la competenza ad autorizzare l'accesso alle medesime informazioni.

E' stato infine ricordato che, in base alla predetta disposizione, l'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia riconosciuto alla nascita dalla madre naturale, e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato.

6.15.3. Procedimenti ispettivi o di controllo - Quando è consentito l'accesso ad esposti o denunce

E' la problematica sollevata da un imprenditore edile che si è rivolto al Difensore civico per chiedere il riesame del provvedimento di diniego - espresso dall'URP di una ASL - nei confronti della propria istanza intesa ad ottenere copia degli esposti prodotti da cittadini che avrebbero provocato, nell'arco di un mese, ben sei ispezioni presso la propria Impresa, causandole danni all'immagine e alla reputazione.

La motivazione del rifiuto all'accesso poggiava

sostanzialmente su un'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, in base alla quale l'esposto non sarebbe stato "pregiudizievole di per sé nei confronti dell'attività in questione", poiché l'esposto ha il solo fine di richiedere e sollecitare le verifiche del caso e non ha efficacia probatoria.

Di diverso avviso il Difensore civico, dal momento che:

- l'URP aveva ammesso tacitamente la presenza degli esposti, senza i quali non sarebbero stati avviati così numerosi accertamenti; tanto più che, nel corso di essi, non erano state mai riscontrate irregolarità;
- andava tenuto conto della giurisprudenza più recente in base alla quale in materia di accesso – che non abbia ad oggetto particolari dati sensibili, come quelli relativi allo stato di salute o alla sessualità - il relativo diritto prevale ogni qualvolta esso venga in rilievo per la cura o la difesa degli interessi giuridici del richiedente;
- nel caso di specie, era possibile ravvisare l'interesse del ricorrente per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti, come quella dell'eventuale lesione all'immagine della propria Impresa edile; situazione giuridica che si sarebbe concretizzata qualora il

ricorrente avesse dato inizio ad apposita azione risarcitoria;

- nessuna norma annovera gli esposti tra i documenti riservati;

tanto più che, in base ad altra decisione del Consiglio di Stato "Colui il quale subisca un procedimento di controllo o ispettivo ha interesse qualificato a conoscere tutti i documenti amministrativi utilizzati nell'esercizio del potere di vigilanza, a cominciare dagli atti d'iniziativa (domande e richieste da cui scaturisca un obbligo di provvedere) e di preiniziativa (esposti o denunce che attivano i procedimenti officiosi dell'Amministrazione).

L'URP tuttavia ha ritenuto di dover insistere nel rifiuto; sicché sarà il TAR a dover fornire una risposta definitiva.

6.15.4. Sono accessibili gli atti e i documenti che abbiano rilevanza in un procedimento disciplinare, anche quando riguardano l'affidamento e l'esecuzione dei lavori a ditta privata

E' quanto ha ritenuto il Difensore civico in merito all'istanza di un'impiegata - nei cui confronti era stato aperto un

procedimento disciplinare per non aver provveduto tempestivamente a corrispondere ad una Ditta le dovute spettanze – che chiedeva il riesame della decisione di un'Amministrazione provinciale che le aveva negato l'accesso ai documenti prodotti dalla predetta Ditta.

Per il Difensore civico è stato facile dimostrare che, in capo alla ricorrente, sussisteva un interesse giuridicamente rilevante, in quanto quei documenti erano necessari ai fini difensivi; ed in tal senso, d'altronde, si era formato un costante indirizzo giurisprudenziale.

6.15.5. Ancora sul diritto di accesso dei Consiglieri comunali

Alcuni Consiglieri comunali di minoranza hanno chiesto l'interessamento del Difensore civico affinché convincesse l'Ente a rivedere alcuni punti del regolamento che, nel disciplinare l'accesso agli atti, di fatto operava delle restrizioni rispetto alle norme generali (L. n. 241/90 e L.267/2000), sia nei confronti dei cittadini che per gli stessi Consiglieri (invocando esigenze

organizzative).

Il Difensore civico ha chiarito che il diritto di accesso dei consiglieri si pone su un piano diverso rispetto a quello riconosciuto in via generale dalla legge 241, essendo il primo espressamente disciplinato dall'art. 43 del D.Lgs. n. 267/2000.

Per il Consigliere infatti non c'è bisogno di motivare le proprie richieste, potendo egli ottenere dagli Uffici tutte le notizie e le informazioni, purché utili all'espletamento del proprio mandato e salvo che il regolamento non disponga diversamente.

Il suo diritto inoltre ha ampiezza e connotazioni specifiche, potendo avere a riferimento tutti gli atti e documenti allegati, che costituiscano espressione volitiva degli organi dell'ente locale.

Sulla questione si è poi pronunciata anche la Sezione provinciale di controllo, che ha annullato parzialmente le relative disposizioni regolamentari.

6.16. VARIE

Molto estesa e variegata la casistica degli interventi che possono essere collocati in questo settore residuale, nel quale trovano spazio molte richieste di difficile collocazione all'interno delle altre materie.

Le questioni più ricorrenti sono quelle relative ai difficili rapporti dialettici all'interno degli organi degli Enti locali tra i vari schieramenti politici; di qui l'iniziativa di molti consiglieri di minoranza di rivolgersi al Difensore civico per richiedere pareri o per lamentare comportamenti non rispettosi del loro ruolo istituzionale da parte della maggioranza.

L'Ufficio, pur non annoverando tra i suoi compiti quello di fornire consulenza giuridica, ha sempre considerato con attenzione gli esposti presentati e si è fatto carico di richiamare l'attenzione sull'opportunità di rendere effettive le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze previste dalla legge, oltre che dagli statuti e dai regolamenti interni.

Questi in particolare gli argomenti più ricorrenti:

- l'estensione ed i limiti del diritto di accesso nei riguardi di tutti gli atti delle delibere della Giunta e degli atti comunali in genere;
- costituzione, modalità di convocazione e funzionamento degli organi collegiali (composizione delle Commissioni edilizie, rappresentanza di minoranze nelle Società miste ecc.);
- verifica di legittimità delle delibere della G.M., con particolare riferimento a quelle dell'affidamento per la gestione di servizi pubblici, di procedure di gare d'appalto ecc.

Altri casi hanno riguardato le difficoltà dei cittadini di rapportarsi con i vari Uffici pubblici, attraverso la segnalazione di comportamenti scorretti.

6.16.1. Semplificazione della modulistica – Richiesta di certificati inutili

Un'Associazione di categoria si è fatta portavoce della situazione di disagio in cui si trovavano gli utenti che avevano

rapporti con strutture dell'Assessorato regionale, per interventi a sostegno dell'agricoltura.

Motivo della lamentela era il fatto che, in alcuni procedimenti amministrativi relativi a richieste di contributi, quel Settore non avrebbe accettato l'autocertificazione, continuando invece a richiedere la presentazione dei documenti.

Il Difensore civico, nel costatare la complessità della modulistica prevista per ogni singola procedura, ha ritenuto opportuno ricordare che le disposizioni contenute nella III e IV Sezione del D.P.R. n. 445/2000, sulla documentazione amministrativa (rispettivamente dedicate all'acquisizione diretta ed all'esibizione di documenti), forniscono validi elementi di interpretazione e di orientamento nell'attuazione del generale principio di semplificazione amministrativa..

Dopo un intenso contraddittorio, la questione si è chiarita, grazie anche ad un protocollo d'intesa - sottoscritto dall'Associazione di categoria con il Presidente della Giunta e l'Assessore regionale al ramo - che, in via programmatica, tende a favorire la semplificazione amministrativa, sia mediante clausole che eliminano la sovrapposizione di ruoli e la duplicazione di

funzioni, sia attraverso l'immediato recepimento (così come aveva suggerito il Difensore civico) delle recenti disposizioni in materia.

6.16.2. Albo regionale delle candidate alla Commissione Pari Opportunità - Revocata l'esclusione

Il Difensore civico è intervenuto, su richiesta dell'interessata, in merito all'esclusione del suo nominativo dall'Albo regionale delle candidate alla Commissione Pari Opportunità (di cui alla L.R. 88/2000).

La questione nasceva dal fatto che un Sindacato - dopo aver proposto una candidatura - allo spirare del termine stabilito dal bando, ne aveva proposta una seconda; e ciò pur sapendo che disponeva della facoltà di indicare non più di un nominativo.

Dopo la scadenza del bando, la prima candidata avanzava, in via diretta, la propria candidatura, che però veniva esclusa in quanto tardivamente pervenuta.

Il Difensore civico è intervenuto per esprimere forti perplessità sulla decisione di escludere il nominativo

originariamente indicato dal Sindacato, in ragione del fatto che:

1) allo spirare del termine per la presentazione delle candidature (o autocandidature), l'unica proposta legittimamente avanzata dal Sindacato era quella a favore della prima candidata, avendo questi esaurito ogni ulteriore potere di designazione;
2) il ritiro della prima candidatura da parte del Sindacato era avvenuto dopo (e non prima) della scadenza del termine utile; il bando infatti disponeva che le candidature dovevano pervenire alla competente struttura della Giunta regionale, sicché era la data del protocollo di arrivo a far fede circa il momento di acquisizione dell'istanza;
3) vero è che – in base ai comuni canoni interpretativi – le proposte e le designazioni sono revocabili fino alla conclusione del procedimento cui ineriscono; nel caso di specie, tuttavia, l'Amministrazione regionale era tenuta a prendere in considerazione le sole istanze validamente e regolarmente pervenute nel termine stabilito nel bando.

4) a diversa conclusione si sarebbe potuti arrivare se, nel formulare la seconda proposta, il Sindacato avesse esternato la volontà di far venir meno la prima; ma, dal contesto della propria nota, non traspariva alcun intento di revocare, esplicitamente o implicitamente, la precedente candidatura.

A seguito di ciò, l'Ufficio regionale Pari Opportunità ha riesaminato la posizione della candidata esclusa, disponendone la riammissione.

6.16.3. Contestato l'affidamento di un immobile

Alcuni Consiglieri comunali hanno chiesto al Difensore civico di esprimersi circa la legittimità della delibera con la quale il Comune aveva affidato alla locale Associazione Pro Loco l'incarico per la gestione provvisoria, a titolo gratuito, dell'ex asilo comunale.

In particolare, il motivo della doglianza era connesso alla gratuità dell'affidamento - in contrasto con la L.R. n. 120/97 e col regolamento attuativo n. 4/99 - nonché al vincolo di destinazione

d'uso dell'immobile (a struttura di "casa per anziani"), sancito con un decreto del Presidente della Giunta regionale.

I consiglieri eccepivano, infine, la mancanza di adeguata motivazione dell'atto deliberativo e la carenza di presupposti per il ricorso alla trattativa privata.

Nel merito, lo scrivente ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione del Sindaco sulle disposizioni dell'art. 3 del citato decreto presidenziale e dell'art. 4 della L.R. n. 2/86, che impongono la previa autorizzazione regionale per qualsiasi cambio di destinazione d'uso.

Relativamente al profilo della gratuità, si sarebbe invece dovuto valutare se le prestazioni poste a carico della Pro-Loco potessero considerarsi sostitutive del canone minimo di cui all'art. 4 della L.R. n. 120/97 (che espressamente prevede, per le concessioni e le locazioni, un canone annuo non inferiore a lire centomila e non superiore al 10% di quello determinato sulla base dei valori in comune commercio).

In seguito a tale parere, il Comune ha assicurato la volontà di regolarizzare la procedura di affidamento; nel senso che si sarebbe proceduto alla formalizzazione della locazione a

conclusione dell'iter previsto per il cambio di destinazione d'uso dell'immobile.

6.16.4. Le dimissioni da vice-Sindaco comportano anche il venir meno della carica di assessore?

Tra le molte richieste di parere sull' interpretazione di norme relative al funzionamento degli organi degli enti locali, merita un cenno quella concernente un assessore - che rivestiva anche l'incarico di vice Sindaco - il quale si era dimesso dal secondo incarico, ma non dal primo; eppertanto lamentava di non essere stato più convocato alle sedute di Giunta (naturalmente, nella veste di assessore).

Tanto più che l'interessato, non solo non era stato sostituito in nessuna delle due cariche, ma risultava ancora come "assente" nei verbali delle riunioni della Giunta.

Il Difensore civico, nel segnalare al Sindaco quest'ultima evidente anomalia, ha richiamato anche l'attenzione su un orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato (anche in

Adunanza Plenaria), secondo il quale le dimissioni dei membri dei Collegi delle Amministrazioni comunali sono perfette ed efficaci sin dal momento della presentazione (protocollazione), non occorrendo una delibera di accettazione o di presa d'atto.

Indirizzo questo ribadito dal Ministero dell'Interno, il quale ha anche sottolineato la necessità della immediata sostituzione del membro dimissionario, al fine di garantire l'integrale composizione dell'Organo collegiale.

Quanto all'ipotesi di dimissioni dalla sola funzione di vice-Sindaco, il Difensore civico ha ricordato che sussistono due filoni interpretativi.

Uno, secondo cui le dimissioni da vice-Sindaco determinerebbero anche la cessazione dalla carica di assessore, in quanto le due figure sarebbero inscindibilmente legate.

L'altro, in base al quale le sole dimissioni da vice-Sindaco (contrariamente a quelle da assessore, che travolgerebbero anche le funzioni di vice-sindaco) non comporterebbero automaticamente la cessazione anche dalla carica di assessore. E ciò perché, in tale ipotesi, le funzioni di vice-Sindaco potrebbero essere affidate ad altro assessore in carica.

Naturalmente, qualora, si fosse proceduto alla nomina di un nuovo assessore-vice Sindaco, il soggetto dimissionario doveva intendersi cessato (o revocato) dalla data di nomina del nuovo componente.

Quest'ultima opinione è apparsa più convincente.

Relativamente alle delibere assunte dopo la data di dimissioni dalla carica di vice-Sindaco – di cui i Consiglieri avevano contestato la legittimità - l'Ufficio ha suggerito al Sindaco l'opportunità di adottare un atto di convalida da parte della Giunta (non appena ricostituita), ponendole così al riparo di eventuali rischi di caducazione, sotto il profilo della mancata convocazione di tutti i componenti l'organo collegiale.

ALL. 1)

REGIONE ABRUZZO

IL DIFENSORE CIVICO

L'Aquila 25 SET. 2001

Prot. N. 1638

Risposta a nota n. .....

del .....

Allegati n. .....

OGGETTO: **Proposta di revisione dello Statuto.**

Al Sig. Presidente della Commissione
speciale per la revisione dello Statuto
Consiglio regionale
L'AQUILA

e, p.c.

Al Sig. Presidente del Consiglio regionale
L'AQUILA

Nel prendere atto con soddisfazione del rilievo statutario che – nella proposta di revisione elaborata dal Prof. Mangiameli – viene dato all'istituto della tutela civica, non posso tuttavia sottrarmi dal rilevare che la nuova conformazione che dovrebbe assumere questo Ufficio (composto da 5 membri) nonché i suoi poteri e attribuzioni finiscono per snaturare l'essenza e la caratteristica essenziale dell'istituzione, che è quella di dare agli utenti risposte puntuali e tempestive, al di là delle formalità e delle lungaggini burocratiche, inevitabilmente connesse al funzionamento di organi di tipo collegiale.

E ciò al di là di considerazioni che attengono alla dilatazione enorme delle spese che deriverebbero dal funzionamento dell'organo stesso.

Motivi di perplessità derivano inoltre dalla pretesa dello statuto di definire rigidamente la sfera di intervento del Difensore civico attraverso una visione apertamente riduttiva delle funzioni e dei poteri già riconosciutigli dalla L.R. n. 126/95 (quali il restringimento dei soggetti destinatari dell'intervento o la limitazione dei poteri

istruttori) sia dalla normativa statale (interventi nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, ex art. 16 L. 127/97; funzione paragiurisdizionale in tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi, ex art. 15 L. 340/2000).

E' invece opinione comune che lo strumento statutario debba limitarsi a delineare i principi e le linee essenziali dell'istituto, rimettendo alla maggiore flessibilità e adattabilità della fonte ordinaria il compito di definire nei dettagli le specifiche competenze, le modalità e i destinatari del suo intervento.

Confido pertanto che codesta Commissione – raccogliendo anche le sollecitazioni rivolte alle Commissioni consiliari per lo statuto dal Presidente del Coordinamento nazionale dei Presidenti dei Consigli regionali – voglia coinvolgere attivamente lo scrivente in un utile confronto sulle linee di riforma della Carta statutaria.

Le sarò pertanto grato se vorrà ascoltarmi in sede di consultazione.

Con i migliori saluti.

Dr. Giovanni Masciocchi

ALL. 2)

REGIONE ABRUZZO

IL DIFENSORE CIVICO

L'Aquila - 8 GEN. 2002

Prot. N. 23

Risposta a nota n. .....

del .....

Allegati n. .....

OGGETTO:

Proposte di modifica del nuovo Statuto regionale.

Al Presidente della Commissione
Speciale per la revisione dello Statuto e
per le riforme costituzionali
Consiglio regionale
SEDE

In relazione all'audizione dell'8 gennaio 2002, si precisano qui di seguito alcune considerazioni e proposte di modifica al testo del nuovo Statuto regionale:

Art. 2, comma 4

Il principio secondo il quale "la Regione Abruzzo rappresenta il livello delle funzioni e dei compiti statali più vicino ai cittadini" può prestarsi ad equivoci per quanto concerne la piena applicazione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), non in sintonia con le affermazioni di principio contenute nel successivo art. 8.

Art. 6, comma 3

L'affermazione che l'istruzione e la formazione professionale sono compiti della Regione e che su dette materie può attivarsi il procedimento per acquisire dallo

Stato ulteriori competenze e risorse si rapporta evidentemente alla nuova formulazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Va peraltro ricordato che la possibilità per le regioni ordinarie di acquisire forme speciali di autonomia riguarda, al momento, solo le materie di cui al comma 3 dell'art. 117 (legislazione concorrente) e quelle indicate nel 2° comma del medesimo articolo alle lett. e), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (e cioè norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Quanto alla "formazione professionale", essa è già una competenza residuale (e quindi esclusiva) delle regioni, essendo espressamente esclusa dalla sfera concorrente e non rientrando nemmeno in quella esclusiva dello Stato.

Si suggerisce pertanto una formulazione più duttile del 4° comma, prevedendo che la Regione possa acquisire forme speciali di autonomia, secondo il disposto costituzionale.

Art. 16, comma 1

Il quorum per l'approvazione del Regolamento interno del Consiglio (notevolmente inferiore alla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati) non sembra adeguato all'importanza dell'atto, che deve regolare aspetti fondamentali dell'attività e della dialettica politica tra le forze presenti in Consiglio regionale.

Art. 16, comma 2

Non è chiaro cosa succeda nel caso in cui la Commissione per le Garanzie (le cui valutazioni sono vincolanti, ai sensi del successivo art. 78) si esprima contro tutto o parte del Regolamento.

Il Consiglio deve adeguarsi al parere della Commissione?

Art. 20, comma 4

Non si comprende la competenza affidata alla Giunta per le elezioni in materia di "autorizzazione a procedere", trattandosi di istituto regolato dalla Costituzione e riferito ai membri del Parlamento.

Art. 27

L'estensione della immunità del Consigliere anche alle "iniziative" assunte nell'esercizio delle sue funzioni, oltre a discostarsi dalla formulazione dell'art. 122 Cost., appare di incerta interpretazione.

Art. 43, comma 2

La previsione di "regolamenti delegati" in capo alla Giunta andrebbe subordinata alla predeterminazione di "norme generali" (in analogia a quanto dispone l'art. 17, comma 2 della legge n. 400/88 per i regolamenti statali).

Meno appropriato sembra invece il richiamo ai "principi fondamentali", locuzione generalmente usata per individuare i limiti posti dalla normativa statale alla potestà concorrente delle regioni.

Il secondo periodo potrebbe essere così riformulato:

"La delega non può toccare le materie di competenza concorrente e non può avere ad oggetto l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea".

Art. 67, comma 2

Andrebbe meglio riformulato il meccanismo del potere sostitutivo della Giunta regionale nei casi di inerzia o di incapacità di funzionamento degli enti locali.

Anziché prevedere l'ipotesi sanzionatoria della "gestione regionale diretta" sarebbe più opportuno fare un generico riferimento al controllo sostitutivo (attraverso la nomina di un commissario ad acta che, agendo quale organo dell'ente inadempiente, realizza meglio l'esigenza di garanzia dell'autonomia locale, richiamata nel predetto 2° comma).

Va anche tenuto conto che, in tutti i casi di ritardo o inadempimento nell'adozione di atti obbligatori per legge da parte degli enti locai, già opera la competenza del Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

Si propone pertanto la seguente dizione del 2° comma:

"La legge regionale disciplina il potere sostitutivo nei confronti degli enti locali in caso di inerzia o di impossibilità di funzionamento degli organi nell'esercizio di funzioni loro conferite".

Art. 79 – Ufficio del Difensore civico

Il posizionamento della norma più coerente con l'ispirazione dell'istituto sarebbe quello all'interno dei principi sulla tutela dei diritti umani e di cittadinanza.

Nel merito, mentre si apprezza una formulazione statutaria che detta le norme essenziali, tipizzanti ed orientative (rinviando alla più duttile legislazione ordinaria l'ulteriore regolazione dell'istituto) si suggerisce peraltro di specificare che il Difensore civico è, nel contempo, garante dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa; ciò che valorizza la capacità del Difensore civico di porsi anche come strumento di collaborazione e di proposta nei confronti delle amministrazioni e degli enti con i quali si rapporta.

Il testo che si propone è pertanto il seguente:

1. "L'Ufficio del Difensore civico è autorità indipendente della Regione a tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e a garanzia dell'imparzialità e del

buon andamento dell'azione amministrativa; riferisce annualmente al Consiglio regionale.

2. L'Ufficio del Difensore civico è regolato dalla legge."

Cordiali saluti.

Dr. Giovanni Masciocchi

ALL. 3)

Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione locale.
Giornata di studio su:
"La nuova legge costituzionale di revisione del Titolo V Parte Seconda della Costituzione"

(Montesilvano 4.12.2001)

Relazione su: Riforma del Titolo V Costituzione

di Giovanni Masciocchi, Difensore civico regionale

Limito il mio intervento ad alcune considerazioni che mi vengono sollecitate, in parte dalle puntuali relazioni che abbiamo ascoltato e, in parte, dall'esperienza e dalla quotidianità dei problemi con i quali ci stiamo confrontando in questa prima fase di applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

La prima difficoltà deriva dalle incertezze che ci vengono prospettate nei "luoghi alti" della politica circa la durata e la stabilità di alcune parti significative della riforma, in relazione all'impegno di questa maggioranza di governo di rivedere le scelte operate dalla precedente maggioranza, anche se confermate da un consenso referendario.

A parte i progetti (ancora non ben definiti) del Ministro per le Riforme costituzionali, a tenere banco in questi giorni sono soprattutto le critiche del Ministro per gli affari regionali, La Loggia (riprese anche dal Presidente della Commissione

parlamentare per le questioni regionali, On.Casellati), che puntano al cuore del nuovo art. 117 e pongono in discussione l'ampiezza e la persistenza stessa di una sfera di potestà legislativa concorrente delle regioni (che, com'è noto, comprende un nucleo di materie molto vasto).

Se, come s'ipotizza, gran parte di queste materie dovesse transitare alla potestà esclusiva delle regioni, allora c'è veramente da chiedersi quale potrà essere il grado di tenuta della legge costituzionale n. 3/2001 e quanto durerà ancora il periodo di incertezze, confusioni e difficoltà interpretative e applicative.

Vero è che l'eventuale eliminazione o riduzione dell'area della normazione concorrente, o ripartita, taglierà tante zone incerte tra legislazione statale - contenente i principi fondamentali - e legislazione regionale di ulteriore sviluppo.

Non è men vero tuttavia che un regolamento di confini tra sfere di potestà legislativa esclusiva - all'interno della stessa materia o di settori di materie - non è operazione facile; così come non lo è tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente.

E' il caso dei beni culturali, dove non sarà agevole distinguere tra il profilo della tutela (di spettanza statale) e quello della valorizzazione (rimessa alla potestà concorrente

della regione) dei beni stessi; oppure della competenza (esclusiva) dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente", rispetto alla competenza (concorrente) della Regione in tema di "governo del territorio".

In qualche commento di stampa di questi giorni, sono stati avanzati dubbi persino sulla rispondenza delle norme del T.U. sull'edilizia 6 giugno 2001 n. 380 (in vigore dal prossimo 1 gennaio) rispetto alle nuove competenze regionali.

E ciò nonostante non sia difficile ricondurre l'edilizia – almeno nel senso inteso dal T.U. 380 – all'ampio concetto di governo del territorio.

Ma problemi non facili di demarcazione di competenze si avvertiranno, quanto prima, soprattutto nella disciplina delle autonomie locali, che vengono profondamente toccate dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Un primo quesito riguarda la precisazione (del nuovo art. 117) che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

La lettura della norma sembra dunque tagliare quel cordone ombelicale che, nel vecchio impianto costituzionale (art. 118, 130, VIII e IX Disp. Trans.), legava ai tradizionali enti territoriali la categoria degli "altri enti locali", intesi come

espressioni democratiche e come proiezioni funzionali delle medesime realtà territoriali.

D'altronde, neppure nel nuovo art. 118 si fa più alcun cenno agli altri enti locali; il che lascia intendere che su queste strutture la regione abbia una potestà esclusiva, non diversa da quella che finora ha esercitato sul proprio apparato ausiliario. Con la conseguenza che nulla vieta alla futura legislazione regionale di dettare norme che prevedano, ad esempio, lo scioglimento degli organi delle Comunità Montane o dei vari consorzi di comuni operanti nelle materie regionali (servizi idrici, smaltimento dei rifiuti e così via), o di reintrodurre forme di controlli preventivi di legittimità, ora venuti meno con la soppressione dell'art. 130 Cost.

Come pure non bisogna dimenticare che, negli ultimi anni, tutte le regioni speciali hanno visto riconosciuta una potestà esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali.

Questione interessante è quella dei limiti alla potestà esclusiva delle regioni ordinarie, oggi desumibili dal primo comma dell'art. 117, che fa riferimento al rispetto della Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Stando alla nuova formulazione, dovrebbero essere scomparsi gli altri tradizionali vincoli alla potestà esclusiva e,

segnatamente, quel limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, diffusamente richiamato nelle leggi più importanti di settore per condizionare le autonomie speciali.

D'altronde tale limitazione deve ritenersi venuta meno anche all'interno delle regioni speciali, in virtù della norma transitoria di cui all'art. 10 della legge cost.le n. 3/2001, che estende loro gli effetti della riforma "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" dagli statuti speciali.

Altro aspetto che merita attenzione è quello che riguarda il nuovo art. 120, laddove si introduce un potere sostitutivo del Governo nei confronti, tra l'altro, degli organi delle Province e dei Comuni, in caso di particolari inadempienze o violazioni di norme (norme internazionali e comunitarie, mancata assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ecc.), che viene a porsi in un'area di contiguità con il controllo sostitutivo sugli atti dei predetti enti locali, di spettanza della regione (ovvero del difensore civico).

La preoccupazione di interposizioni e di interferenze nella sfera regionale è solo in parte attenuata dalla precisazione che la legge dovrà definire le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi del governo siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Un rinvio dunque al legislatore nazionale, che avrà però un notevole spazio di discrezionalità nel tradurre in pratica il criterio della sussidiarietà e nell'ispirarsi al principio di leale collaborazione.

Un altro momento di riflessione e dibattito può essere quello del difficile coordinamento tra le norme del riscritto Titolo V e una pluralità di norme e principi diffusi nella restante parte della Costituzione.

Il contrasto più evidente è certamente quello tra l'art. 114 – che costruisce dal basso il nuovo assetto dei livelli di governo, prefigurando tra essi una sorta di pari dignità istituzionale e rompendo la tendenza a identificare lo Stato con la Repubblica - e il vigente art. 5, che articola la Repubblica nelle autonomie locali, partendo dal concetto basilare dell'unità e indivisibilità della Repubblica stessa.

E' difficile dire come la sostanziale antinomia tra i due cardini della Costituzione verrà risolta nella quotidianità delle vicende istituzionali. Certo è che il concetto di Repubblica che viene fuori dalla riscrittura dell'art. 114 è quello di un'entità piuttosto astratta, che sembra più una sommatoria di enti equiordinati; una parificazione che, tuttavia, va vista più su un piano di dignità istituzionale che su uno di tipo gerarchico.

La sensazione più immediata è che si sia voluto affermare un principio di grande spessore innovativo, che ha però il sapore di un messaggio forte per chi sarà chiamato ad interpretare il nuovo modello costituzionale (e soprattutto per il giudice delle leggi).

Modificare l'art. 5 – che è l'indiscusso caposaldo della Costituzione del '48 – per armonizzarlo con il modello nuovo uscito dalla Legge Costituzionale n. 3 non sarà cosa facile; si tratterebbe comunque di un'operazione estremamente delicata e pericolosa nell'attuale dibattito politico, dove affiorano ancora posizioni minoritarie, non del tutto rassicuranti sul tema dell'unità della Repubblica.

Certamente l'art. 114 sarà un riferimento privilegiato dalla Corte Costituzionale in sede di giudizio sulla legittimità di leggi (statali o regionali) o in conflitti di attribuzioni tra poteri, così come finora lo sono stati, nei precedenti rapporti conflittuali, l'art. 5 e il soppresso art. 128 Cost.

Alla luce del riscritto art. 114 va letta anche l'abrogazione dell'art. 130 Cost. (oltre a quella dell'art. 125 e alla riformulazione dell'art. 127), nel senso che la soppressione dei controlli preventivi di legittimità è una logica derivazione del modo nuovo di posizionarsi dei livelli di governo rispetto all'assetto generale della Repubblica.

Su questo versante, sembra che - sia pure con notevole ritardo - il clima di confusione e di incertezza che ha accompagnato l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 si vada lentamente diradando.

Si è però dovuto attendere i risultati della Conferenza Stato Regioni, ANCI, UPI, UNCEM dell'8 novembre scorso per scoprire una specie di "uovo di Colombo"; e cioè che l'abrogazione dell'art. 130 era di immediata applicazione ed esimeva dall'obbligo (ma anche dalle facoltà) di inviare gli atti al controllo.

Su vari aspetti problematici della questione mi ero da tempo interessato con i colleghi delle altre regioni e presso gli organi della Regione, ai quali avevo rimesso una nota, che voleva dare la scossa ad una sorta di torpore e di sostanziale silenzio della dottrina, della stampa e dei politici sull'argomento.

Ad oggi, l'unico documento di fonte governativa è una lettera - indirizzata dal Ministro delle Regioni il 21 novembre scorso ai Presidenti delle Regioni - in cui si dà per certo che dall'8.11.2001 è cessato l'obbligo di inviare agli organi regionali di controllo gli atti amministrativi di Comune, Province ed altri Enti locali, con riserva tuttavia di approfondire gli effetti dell'abrogazione dell'art. 130 nei riguardi di altre tipologie di

controllo e di valutare le disposizioni tuttora in vigore del D.Lgs n. 267/2000.

Di analogo contenuto è la nota che, qualche giorno dopo, il Presidente della nostra Regione ha rimesso ai Presidenti dei Co.re.co.

In precedenza, l'Assessorato Regionale EE.LL. aveva dato ai comitati una direttiva per precisare che il controllo era esercitabile solo su Consorzi di Bonifica, Parco regionale "Sirente-Velino" e Amministrazioni Separate.

Restano perciò in piedi una serie di quesiti che riguardano le c.d. funzioni residuali dei Co.re.co; a parte le riserve di certa dottrina che ne pone in discussione la sopravvivenza stessa, in relazione al venir meno del loro fondamento costituzionale.

Ma dubbi interpretativi riguardano anche l'esercizio del controllo sostitutivo e del controllo eventuale da parte, rispettivamente, del Difensore civico regionale e di quelli locali.

Con i limiti che derivano da una prima lettura della riforma, credo che una buona chiave di interpretazione sia il considerare cessate tutte quelle forme di controllo per le quali siano venuti meno i presupposti soggettivi ed oggettivi indicati dall'art. 130; e cioè che:

1) si tratti di controlli preventivi di legittimità;

2) la funzione di controllo sostanziale sia svolta dall'organo regionale individuato dalla norma costituzionale (Coreco);
3) destinatari dei controlli siano i Comuni, le Province o gli altri enti locali.

Conseguentemente:

a) non dovrebbero essere compatibili con la riforma sia il controllo necessario – disciplinato dall'art. 126, comma 1 del T.U. 267/2000 - sia il controllo facoltativo, che la Giunta può richiedere ai sensi del comma 3 dell'art. 127 del T.U.; sia il controllo preventivo di legittimità, che il Prefetto può richiedere al Co.re.co nei casi previsti dal 2° comma dell'art. 135 T.U., per prevenire infiltrazioni mafiose;

b) quanto al controllo eventuale, affidato dall'art. 127 al Difensore civico locale – e, in mancanza, al Co.re.co – esso non dovrebbe essere toccato dall'effetto abrogativo, almeno nel caso in cui venga esercitato dal Difensore civico. Sia perché questi non è un organo della Regione (come voleva l'art.130), ma interno all'Ente; sia perché si tratta di una forma di controllo atipico, che non si sostanzia nell'annullamento dell'atto ritenuto illegittimo ma nel semplice invito al Consiglio a riesaminare l'atto.

Nel caso invece la funzione fosse rimessa al Coreco, qualche dubbio è lecito, trattandosi di organo esterno che

non ha più un supporto costituzionale e che potrebbe non essere più in sintonia con l'assetto dei poteri ridefinito dall'art. 114 Cost.

Resterebbe peraltro da spiegare perché la stessa funzione di controllo dovrebbe rimanere al Difensore civico, se istituito, mentre sarebbe scomparso per gli enti che non hanno nominato tale figura.

c) quanto ai destinatari dei controlli, si pone il problema delle IPAB sulle quali, com'è noto, il 2° comma dell'art. 126 T.U. ha esteso il controllo preventivo di legittimità previsto per gli enti locali.

Sul punto, le Regioni hanno assunto posizioni differenziate.

La nostra Regione ha ritenuto che esse rimangano ancora assoggettate al controllo, nell'ambito delle funzioni residuali del Coreco.

Questa impostazione mi è parsa sostanzialmente condivisibile, non essendo le IPAB riconducibili al concetto di "altro ente locale", di cui parla l'art.130.

Mi sono invece limitato a porre in discussione (con una nota diretta ai Coreco e agli organi regionali) la competenza del Difensore civico a nominare i Commissari ad acta, nel caso di mancata adozione dei conti consuntivi da parte delle IPAB; e ciò per due considerazioni:

1) perché il controllo sostitutivo affidato al Difensore civico dall'art. 136 T.U. riguarda esclusivamente gli enti locali, come individuati dall'art. 2 dello stesso T.U.;
2) perché, essendo il controllo sostitutivo strumentale al controllo di legittimità del Coreco – concretizzandosi in un controllo sulla legittimità dell'omessa adozione dell'atto (sentenza della Corte Costituzionale n.164/72) – ho ritenuto che sia il Coreco a dover esercitare entrambi i tipi di controllo, fin quando esso non verrà ridisciplinato sulla base della nuova legge - quadro sulle Ipab.

Anche da un profilo sistematico, non è senza significato il fatto che il T.U. faccia espresso richiamo all'art. 130 Cost. solo nel 1° comma dell'art. 126 – che riguarda appunto il controllo necessario sugli enti locali – tenendo invece distinte tutte le altre fattispecie di cui abbiamo parlato (Ipab, controllo eventuale, controllo sostitutivo).

Anche se qualcuno ha voluto sottolineare la pleonasticità del richiamo alla norma costituzionale.

D'altronde, lo stesso T.U. contiene altre forme di controllo preventivo che incidono sull'efficacia dell'atto, e che nulla hanno a che fare con lo schema delineato dall'art. 130.

Mi riferisco al visto di regolarità contabile del responsabile del Servizio finanziario su atti comportanti impegni di spesa, di cui all'art. 151.

Concludo con una considerazione più generale.

L'abrogazione dell'art. 130 conclude un processo di riduzione dell'area di controllo, avviato con la legge 142 del '90 e che, progressivamente, ha sostituito alla logica del controllo preventivo quella degli interventi successivi e dei controlli interni; essa porterà indubbiamente uno snellimento dell'azione amministrativa e un accrescimento delle responsabilità di amministratori, dirigenti e funzionari; ma porrà anche un problema di tenuta del sistema di garanzie sul piano della correttezza amministrativa e, quasi certamente, provocherà un appesantimento del lavoro dei giudici.

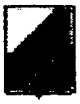
Se non si interverrà con strumenti idonei e incisivi, in chiave di giustiziabilità di abusi e irregolarità della P.A., saranno inevitabili i rischi di un ampliamento del contenzioso in sede giurisdizionale e, quindi, un allungamento dei tempi di consolidamento degli atti.

Vero è che non tutti rimpiangono i Co.re.co e, più ancora, un tipo di sindacato che, negli ultimi anni, era diventato di mera legalità estrinseca e formale (forse anche in contrasto col vecchio art. 130).

Ma smantellare del tutto i controlli preventivi, per affidarsi ad una verifica (generalmente a campione e tardiva) della Corte dei conti o a forme di controllo interno (che stentano ad acquisire effettività ed efficacia) o a revisori dei conti, (scelti, con ampia discrezionalità dello stesso Ente) significa affidarsi ad un sistema sbilanciato e privo di contrappesi efficaci, che poggia essenzialmente sull'autocontrollo e sul senso di responsabilità di amministratori e funzionari.

E questo potrebbe non bastare.

REGIONE ABRUZZO UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO COMUNE DI SULMONA





1) Premessa

Credo vada ascritto all'Amministrazione comunale di Sulmona il merito di essere stata il primo Comune in Abruzzo ad avvalersi dell'occasione - che la legge regionale n. 45 del 1998 ha offerto agli enti locali territoriali - di convenzionarsi con la Regione per attribuire al Difensore civico regionale anche la propria difesa civica.

L'opportunità è quella di istituire un servizio pubblico - assolutamente gratuito per gli utenti e pressoché a costo zero per il Comune - avvalendosi dell'esperienza e della sinergia di mezzi, risorse e professionalità disponibili nell'istituzione regionale.

Una forma di collaborazione vantaggiosa sia per la Regione - che articola meglio sul territorio la sua attività di tutela dei diritti dei cittadini - sia per il Comune di Sulmona che, così, realizza gli impegni assunti nello Statuto in tema di difesa civica e pone a disposizione dei cittadini della Valle

Peligna e dell'Alto Sangro un servizio pubblico di grande impatto sociale.

A fronte di tale servizio, il Comune è impegnato a fornire i locali ed il personale di segreteria dell'Ufficio.

In effetti, i locali finora posti a disposizione consistono in una modesta stanza di passaggio, per gran parte dell'anno in coabitazione con altre strutture comunali.

Quanto al personale di supporto, si tratta di un'unità di personale LSU a scavalco, con impegno di collaborazione dapprima con gli assessori, ed, ora con il Presidente del Consiglio comunale e con altre strutture dell'Amministrazione.

Al predetto impiegato (Sig. Giacomo Paolilli) devo peraltro un ringraziamento e un apprezzamento particolare per le sue spiccate doti umane e professionali e per lo spirito di collaborazione dimostrato.

Pur nella consapevolezza dei gravi problemi logistici e organizzativi che il Comune presenta, mi auguro tuttavia che, passata la fase di avvio dell'istituzione, l'Amministrazione sappia garantire al nuovo Ufficio i supporti necessari a soddisfare le esigenze minimali di funzionamento, anche per dare ai cittadini la possibilità di esporre fatti e lamentele al di fuori di condizionamenti psicologici e nel rispetto assoluto della propria privacy.

Ciò non ha peraltro impedito che l'Ufficio prendesse corpo e avviasse un'attività che si è rivelata sempre più intensa, man mano che l'istituzione ha assunto maggiore visibilità all'esterno ed i cittadini si sono resi conto dell'utilità del servizio.

Va detto che a tutti è stata assicurata la possibilità di rapportarsi con il Difensore civico in ogni momento (tramite Segreteria o avvalendosi del Numero Verde della Regione) e di avere incontri diretti, grazie alla sua presenza nella sede di Sulmona uno/due giorni alla settimana.

2) Breve sintesi dell'attività svolta

Come si è accennato, il nuovo Ufficio ha assolto ad un duplice ordine di funzioni:

a) svolgere i compiti istituzionalmente spettanti al Difensore civico comunale (intervenendo quindi sia sulle funzioni proprie del Comune sia su quelle attribuite o delegate dalla Regione);

b) costituire un punto di riferimento per i cittadini dei Comuni vicini per presentare reclami ed esposti di ogni genere ed avere assistenza dal Difensore civico regionale. Funzione questa che valorizza ed esalta il ruolo di aggregazione di un

vasto ambito territoriale che - istituzionalmente e per naturale vocazione - va riconosciuto alla Città di Sulmona.

Complessivamente, le questioni trattate sono state circa 180, di cui 83 in fascicoli, le altre formulate per le vie brevi o per le quali non si è ritenuta opportuna la formalizzazione.

Di esse, circa il 45% hanno coinvolto direttamente l'Amministrazione comunale, mentre le restanti hanno riguardato altre Amministrazioni ed Enti pubblici, formulate dagli stessi cittadini residenti in Sulmona o in Comuni limitrofi (tra i quali i più numerosi sono quelli di Pacentro e Campo di Giove).

In alcuni casi, il Difensore civico è intervenuto d'ufficio per sollevare problemi o formulare proposte di miglioramento nel funzionamento della struttura amministrativa.

Devo dare atto al Segretario Generale, ai Dirigenti e ai funzionari tutti del Comune di aver prestato ascolto e attenzione alle richieste di notizie e alla prospettazione di problemi e di soluzioni interpretative ed operative, volte a garantire i principi di legalità, trasparenza, efficienza e correttezza comportamentale.

Credo che con tutti si sia instaurato un clima di reciproco rispetto e che ciascuno abbia colto nei rilievi del Difensore

civico uno spirito lealmente collaborativo e privo di accenti censori.

Il settore maggiormente coinvolto dall'intervento dell'Ufficio è stato quello dell'Area Tecnica e Amministrativa (34%), seguito da quello finanziario (19%) e da quello inerente le attività produttive (11%).

Molta parte delle richieste attengono infatti a questioni urbanistiche e vertono sia su tematiche di carattere generale (Piano regolatore, documentazione progettuale richiesta, classificazione censuaria di zone ecc.) sia su problemi specifici e individuali (richieste di intervento per abusi edilizi, ritardo nella concessione del condono edilizio, ecc.).

Particolarmente complesse sono apparse anche alcune pratiche di mancato pagamento di espropri, oggetto di controversie e contenziosi risalenti nel tempo, per i quali si è proceduto ad un esame congiunto della questione con i competenti Dirigenti e Funzionari e si è pervenuti generalmente alla soluzione del problema o, quanto meno, ad un opportuno chiarimento delle rispettive posizioni.

Numerose sono state anche le questioni di carattere tributario, soprattutto in coincidenza con la fase di riscossione dell'ICI relativa al 1993 che, com'è risaputo, è stata al centro di dubbi interpretativi e ha dato luogo a proteste e contenziosi,

sia per la scarsa chiarezza delle norme e delle direttive ministeriali (fornite con notevole ritardo), sia per la brevità dei tempi stabiliti per il versamento della predetta imposta e per l'avanzamento delle opposizioni e dei ricorsi.

3) Alcuni degli interventi più significativi

Nel tralasciare - anche per ovvie ragioni di riservatezza - molte delle pratiche aventi particolari specificità, si possono tratteggiare qui di seguito alcuni degli interventi di maggior complessità o di più generale interesse:

3. 1 Inutile il deposito del progetto esecutivo degli impianti elettrici.

Alcuni professionisti hanno richiamato l'attenzione del Difensore civico circa la prassi interpretativa degli uffici urbanistici del Comune di Sulmona che chiedevano il deposito del progetto esecutivo degli impianti elettrici in quanto, a loro parere, ciò era imposto dalle disposizioni dettate dalle LL.RR. n.21 del 1987 e n.11 del 1990, che erano state recepite dal Regolamento edilizio del Comune di Sulmona.

Era però poi intervenuta la legge nazionale n.46 del 1990 che, per una serie di tipologie di impianti, aveva ritenuto fosse

sufficiente la semplice presentazione di una "dichiarazione di conformità".

Si trattava allora di stabilire quale tra le predette fonti normative (statale, regionale e comunale) dovesse avere prevalenza nel caso specifico.

Se cioè, in presenza di una disciplina regionale (o comunale) più restrittiva rispetto a quella nazionale, l'Amministrazione dovesse attenersi alla prima o alla seconda.

Il Difensore civico ha fatto presente che, per dirimere l'apparente contrasto tra i diversi momenti normativi, occorreva tener conto di due parametri interpretativi:

1) quello attinente all'ordine delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali;
2) quello della successione temporale delle fonti.

Sotto il primo profilo, non c'era dubbio che, a quel momento (e cioè prima dell'entrata in vigore della recente riforma costituzionale n. 3 del 24 settembre 2001), la materia della sicurezza degli impianti rientrava ancora nella sfera di competenza dello Stato; mentre la Regione poteva esercitare solo potestà di tipo attuativo, nei limiti fissati dal legislatore statale (ex art.117, comma 2 della Costituzione).

Sicché era evidente che il sopraggiungere di una diversa disciplina a livello nazionale - sia di principio che di dettaglio - non poteva non produrre l'abrogazione, con effetto immediato, delle fonti di rango inferiore.

Quanto al secondo aspetto, è stato fatto rilevare che le leggi regionali sopraccitate erano precedenti alla legge generale dello Stato; sicché non si poneva ai funzionari comunali alcun obbligo di applicazione della normativa regionale (o di quella dei regolamenti edilizi) dal momento che l'incompatibilità ipotizzata si risolveva attraverso il meccanismo dell'implicita abrogazione della legge (regionale) preesistente da parte del legislatore nazionale.

Il parere è stato accolto positivamente sia dai tecnici comunali (che evitano il deposito di ingombranti documentazioni) sia dai professionisti sia, soprattutto, da tantissimi cittadini sollevati da gravosi adempimenti (che richiedono tempo e costi aggiuntivi).

3. 2 Variante al PRG - Un difficile regolamento di competenze tra Comune e Provincia.

Alcuni consiglieri di minoranza (della precedente Amministrazione) hanno richiamato l'attenzione dello

scrivente su alcune anomalie nell'iter di formazione della variante al PRG del Comune di Sulmona (adottata il 02/05/2000) rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e alle recenti modifiche apportate alla legge Urbanistica regionale n.18/83 dalla legge delega n.11/99 (art.43) e dalla L.R. n.26/2000.

Dopo aver premesso che le questioni attinenti ad eventuali contrasti tra i predetti strumenti urbanistici potevano, e dovevano, formare oggetto di valutazione nelle apposite sedi istituzionali (Conferenze di servizi), il Difensore Civico ha ritenuto utile formulare alcune riflessioni, stante il rilievo e lo spessore giuridico che i profili in discussione rivestivano, non solo per il caso specifico.

Ha quindi ricordato che, nel ridefinire l'assetto delle competenze istituzionali in materia urbanistica, il legislatore regionale si è preoccupato non solo di spostare dal livello provinciale a quello comunale la funzione approvativa degli strumenti urbanistici comunali, ma anche di semplificare al massimo il procedimento di formazione degli stessi.

In questa ottica, il citato art.43, nel mentre ha stabilito che l'esercizio del potere comunale di "auto-approvazione" è subordinato all'approvazione del rispettivo PTP - ferma restando l'osservanza della pianificazione territoriale

sovraordinata - ha altresì previsto che, in sede di emanazione delle norme procedurali di cui al precedente art.9, sarebbero state introdotte forme di consultazione e di indirizzo preventivi tra i Comuni e le Amministrazioni interessate e, comunque, con la Provincia competente per territorio.

Evidentemente, se tempestivamente e adeguatamente implementato, il nuovo modello organizzativo avrebbe dovuto svolgere un ruolo di naturale contrappeso alla sottrazione alla Provincia della funzione approvativa e, soprattutto, garantire un raccordo funzionale tra le due Istituzioni, sia per orientare le scelte urbanistiche a livello comunale, sia per evitare che queste si svolgessero in contrasto con la pianificazione territoriale sovraordinata.

Senonché, in assenza delle predette norme di semplificazione (cui spettava anche chiarire i rapporti con le norme contenute nel PTP), è successivamente intervenuta la L. R. n.26/2000, che ha anticipato l'operatività del regime dell'auto-approvazione, in presenza del PTP solo adottato, a condizione che il Consiglio comunale avesse accertato il non contrasto dello strumento urbanistico comunale con gli "indirizzi generali" dello stesso Piano.

A quest'ultima disciplina transitoria occorreva dunque rifarsi per le questioni sollevate, mentre non si comprendeva

bene da quale elemento testuale o logico della norma prendesse corpo la tesi sostenuta dal Settore Urbanistica della Provincia (circ.17517 del 04/07/2000) che attribuiva alle procedure innovative delle LL.RR. 11/99 e 26/2000 carattere "facoltativo e non prescrittivo", lasciando al Comune la facoltà di scegliere la vecchia procedura ex art.11 della L.R. n.18, anziché quella della successiva disciplina.

D'altronde, era interesse di entrambe la Amministrazioni - ma soprattutto di quella comunale - stabilire prima possibile un tavolo di consultazione e di collaborazione per individuare insieme gli spazi ed i limiti entro i quali può realisticamente svolgersi l'autonomia comunale nella pianificazione del proprio territorio, evitando che eventuali dissensi esplodessero solo dopo l'adozione definitiva della Variante e consentendo invece che le osservazioni dei privati si dirigessero verso un elaborato già condiviso (almeno nelle sue linee strategiche generali).

Non andava infatti dimenticato che - al di là della diretta attribuzione alla sfera comunale della funzione di auto-approvazione - la Provincia manteneva pur sempre incisivi poteri di intervento, stante il disposto nell'art. 20, comma 5 del D.Lgs. n.267/2000, che riserva ad essa il compito di accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione

territoriale dei Comuni con le previsioni del Piano territoriale di coordinamento.

Ciò induceva lo scrivente alla conclusione che, anche nella confusa fase transitoria, il confronto tra Comune e Provincia dovesse, in via di principio, articolarsi in due distinti momenti (l'uno preventivo, l'altro successivo all'adozione definitiva dello strumento di pianificazione).

Quanto tuttavia agli effetti che, nel caso specifico, la mancate formalizzazione dell'intesa preliminare tra le due Amministrazioni poteva avere sulla legittimità delle ulteriori fasi del procedimento, la pendenza di un apposito ricorso al TAR esimeva questo Ufficio dall'esprimersi nel merito, sia per il modo in cui si era svolto il travagliato confronto tra i due Enti sia, soprattutto, per la presenza di un assetto normativo oggettivamente incerto e lacunoso, che lasciava margini per diverse ricostruzioni interpretative.

3. 3 A chi spetta la rappresentanza legale ?

E' la questione posta da un dipendente comunale che contestava la determinazione assunta dalla Giunta Comunale di nominare un dirigente quale rappresentante dell'Amministrazione in seno al Collegio di conciliazione, ai sensi dell'art 69 bis del D.Lgs n. 29/93.

Il Difensore civico ha ricordato che, a seguito dell'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, la questione della rappresentanza legale nelle controversie riguardanti l'Amministrazione era al centro di un ampio dibattito, tra chi la considerava afferente alla funzione di governo e chi invece la riconduceva all'attività di carattere gestionale.

Era tuttavia prevalente opinione che, nel caso di specie, la decisione di costituzione per il tentativo di conciliazione avesse una rilevanza piuttosto tecnico-giuridica che non di indirizzo politico; sicché essa andava ricondotta nella sfera dirigenziale, in coerenza con i principi stabiliti dal D.Lgs n.29/93.

E' stato però anche fatto presente che sussistevano interpretazioni diverse, sia sul versante dottrinario che su quello giurisprudenziale, orientate a spostare sul livello politico dette decisioni o, comunque, a non considerare illegittime le scelte statutarie che demandano alla Giunta siffatte competenze.

La tesi che sembrava però accreditarsi di maggio pregio era che la materia attenesse all'autonomia statutaria dell'Ente, nell'ambito della quale occorreva anche disciplinare i modi per l'esercizio della rappresentanza (come precisato dal Consiglio di Stato, Sez. IV n.1404/99).

In questo quadro di incertezze interpretative, e soprattutto in pendenza di un procedimento davanti al Collegio di conciliazione, al Difensore civico non è sembrato però opportuno interferire nella decisione già assunta dall'Amministrazione comunale, tenuto anche conto della circostanza che – a prescindere dagli aspetti meramente formali e procedimentali – l'atto giuntale aveva comunque imputato la rappresentanza legale dell'Amministrazione al Dirigente della ripartizione competente, che partecipava quindi ai lavori del Collegio di conciliazione, sia pure per delega e non per competenza diretta.

3. 4 Errore nel versamento della tassa automobilistica.

Un errore nel versamento della tassa automobilistica che poteva costargli caro è capitato ad uno sfortunato automobilista di Sulmona, il quale si è accorto di aver versato la tassa automobilistica, relativa agli anni 1999 e 2000, per conto di altra auto, la cui targa differiva dalla sua solo nella lettera finale.

L'errore era dovuto al titolare della tabaccheria, che aveva scambiato l'ultima lettera della targa (A al posto di R)

Volendo regolarizzare la sua posizione e non riuscendo ad avere i chiarimenti su che cosa fare, l'interessato si è rivolto al Difensore civico che ha risolto pacificamente (e senza sanzioni) la questione intervenendo sugli uffici provinciali dell'ACI e prevenendo un noioso contenzioso.

3. 5 Canone dell'acqua alle industrie non servite dal Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale.

Si è rivolto al nostro Ufficio il legale rappresentante di una piccola industria operante in Sulmona - in zona limitrofa al territorio del Consorzio per l'Area di sviluppo Industriale - che, anche a nome di altre aziende similari, ha lamentato l'eccessiva esosità del canone dell'acqua a suo carico, determinata in misura tripla rispetto a quella praticata alla generalità delle strutture industriali e artigianali collocate all'interno del Consorzio.

L'interessato ha anche allegato un motivato parere favorevole della 1° Commissione permanente del Comune - espresso nel giugno del 1995 - nel quale, all'unanimità, si dava mandato alla Giunta di "risolvere la disparità di trattamento tra attività produttive, artigianali ed economiche rientranti nel Nucleo Industriale rispetto a quelle al di fuori del Nucleo stesso, attività per le quali il consumo di acqua

potabile risulta essere molto elevato in rapporto all'attività produttiva svolta comportando, quindi, ingenti costi per le stesse"

Senza entrare nel merito delle scelte tariffarie - spettanti agli organi comunali - lo scrivente ha ritenuto tuttavia che le ragioni di doglianza rappresentate meritassero ogni attenzione, in relazione all'evidente squilibrio che si era creato tra soggetti economici che fruivano del medesimo servizio idrico e che si vedevano fortemente penalizzati dal fatto di operare fuori dall'ambito di competenza del Consorzio.

Ciò anche alla luce dei nuovi criteri di sostanziale uniformità, cui dovrà ispirarsi il sistema tariffario del servizio idrico integrato, in applicazione della legge n.36/94 e della L.R. 2/97.

Di qui un pressante sollecitazione al Consorzio acquedottistico della Valle Peligna ed agli organi comunali perché intervenissero a rimuovere o, quantomeno, ad attenuare l'evidente sperequazione.

3. 6 Revoca e sostituzione dei rappresentanti del Comune in seno al CdA del Consorzio Universitario.

Ha dato ascolto al parere espresso dal Difensore civico il Capo dell'Amministrazione comunale, che aveva revocato i componenti eletti dalla precedente Amministrazione comunale in seno al Consiglio di Amministrazione del Consorzio Universitario, ritenendo che fosse venuto meno il rapporto rappresentativo e fiduciario.

Per l'occasione il Sindaco aveva fatto riferimento all'art.50, commi 8 e 9 del D.Lgs. 267/2000 e all'art. 53 del Regolamento comunale per il funzionamento del Consiglio comunale.

Di qui il ricorso - da parte degli amministratori revocati prima della scadenza del mandato - al Difensore civico, il quale ha ricordato che le norme da prendere a riferimento erano l'art.18 dello statuto del Consorzio - che riservava all'Assemblea dei soci il potere di revoca, in presenza di giusta causa - e quelle di tipo civilistico.

Né poteva trarre in inganno il disposto del citato art. 18 dello Statuto societario (secondo la quale "gli amministratori possono essere revocati solo dagli enti che li hanno nominati", ai sensi dell'art 2458 del codice civile), dal momento che tra le norme statutarie non si rinveniva alcuna disposizione che attribuisse al Sindaco un potere di nomina (e nemmeno di

designazione, come invece previsto per alcuni soci del Consorzio) dei componenti il Consiglio di Amministrazione.

Di qui la prudente, e quantomai opportuna, decisione del Sindaco di agire in via di autotutela, ripristinando gli incarichi revocati ed evitando un rischioso contenzioso già preannunciato.

3. 7 Locazione di immobile comunale - Un contenzioso che dura da 15 anni.

Un cittadino ha chiesto al Difensore civico di intervenire nei confronti dell'Amministrazione comunale in relazione alla controversia relativa al mancato rilascio - da parte del concessionario - di alcuni locali di un ex edificio scolastico, dati in locazione da oltre 15 anni e per i quali il Comune non solo non era riuscito a riscuotere i canoni ma aveva continuato anche a pagare direttamente le spese per le bollette per il consumo del gas-metano e dell'energia elettrica.

Nonostante fin dal '98 il Pretore di Sulmona avesse condannato il locatario a rilasciare l'immobile e a risarcire dette spese, la definizione della fase di appello della sentenza si protraeva da ormai troppo tempo, anche a causa di rinvii (chiesti non solo dalla difesa del convenuto).

In effetti, dalla ricostruzione della vicenda, la questione appariva segnata da una serie di incongruenze e anomalie che ponevano non pochi interrogativi su come fosse stato possibile autorizzare l'uso da parte di terzi di un immobile di proprietà comunale (gravato peraltro da specifica destinazione a fini scolastici) senza un preventivo provvedimento che fissasse il contenuto essenziale del rapporto di locazione e si formalizzasse in un atto contrattuale.

Né si comprendeva perché, a fronte del mancato pagamento del corrispettivo della locazione e del rimborso delle spese indebitamente anticipate dal Comune, non fossero state attivate, con la dovuta tempestività, le procedure per rescindere il contratto e procedere al recupero coattivo di quanto dovuto.

Restava infine da chiarire in base a quale norma di legge o contrattuale il Comune si fosse, a suo tempo, assunto l'onere del pagamento delle bollette di gas metano ed ENEL e perché non si fosse provveduto a disdire i relativi contratti di fornitura a proprio carico, in presenza di persistenti inadempienze contrattuali.

Quanto poi ai rinvii della discussione della causa in atto davanti al Tribunale di Sulmona, lasciava perplessi il fatto che l'iniziativa potesse aver avuto una qualche acquiescenza da

parte della difesa dell'Amministrazione comunale, il cui interesse non era certamente quello di procrastinare la conclusione della fase d'appello.

Sta di fatto che rimanevano inspiegabilmente prive di riscontro ripetute richieste di notizie sullo stato del procedimento giudiziario avanzate dai vari uffici comunali (Segretario Generale, Responsabile dell'Ufficio patrimonio, Responsabile dell'Ufficio Legale).

Di qui l'invito rivolto dallo scrivente al Sindaco e agli uffici comunali ad attivarsi per chiarire i motivi dell'assurdo protrarsi della situazione di incertezza e per sollecitare la difesa dell'Amministrazione ad attivarsi per accelerare l'iter di definizione della controversia, anche ad evitare possibili responsabilità di carattere contabile.

3.8 Problemi per l'utilizzo dei fondi del sisma 1984.

Da più parti sono state richieste notizie in merito all'assegnazione, da parte dell'Amministrazione comunale, dei fondi stanziati dalla Direzione della Protezione Civile a favore degli immobili danneggiati dal sisma del 1984.

In base alle direttive ministeriali, per l'assegnazione dei contributi l'Amministrazione comunale doveva emanare

apposito atto che individuasse i criteri di concreto utilizzo dei predetti fondi.

La vicenda si è complicata con il fatto che, nel frattempo, era scaduta la convenzione con i tecnici esterni, di cui in passato il Comune si era servito per l'istruttoria delle pratiche.

In questo senso il Difensore civico è intervenuto per sollecitare una decisione dell'Amministrazione sull'intendimento o meno di ripristinare il rapporto collaborativo con l'esterno, visto che per i cittadini interessati non era affatto facile avere notizie sul nuovo finanziamento della Protezione Civile, né sullo stato delle singole pratiche.

La Giunta ha quindi provveduto a ripristinare la convenzione con il tecnico a suo tempo incaricato ad avviare, sia pure con un certo ritardo, la fase di concreto utilizzo dei fondi stanziati.

3.9 Mostra-mercato contestata.

Un'Associazione di commercianti ha chiesto l'intervento del Difensore civico in merito alla decisione della Giunta comunale di autorizzare l'occupazione di suolo pubblico - nell'area destinata a spettacoli viaggianti - per lo svolgimento, nel periodo natalizio, di una "Mostra-mercato con esposizione e vendita", promossa da altra Associazione di categoria.

Alla base della contestazione c'erano:

1. la prevista autorizzazione temporanea per esercizio del commercio, che sarebbe stata in contrasto con il disconoscimento del carattere commerciale della manifestazione;
2. la presunta mancanza del parere delle Organizzazioni dei commercianti
3. il periodo di svolgimento della manifestazione, ritenuto eccessivo rispetto alla normale durata di tali iniziative.

Pur non entrando nel merito della scelta dell'Amministrazione di sostenere l'iniziativa - che presentava indubbi riflessi positivi sul piano turistico ed economico - lo scrivente ha ritenuto tuttavia doveroso richiamare l'attenzione del Sindaco e delle strutture comunali competenti su taluni aspetti della deliberazione che potevano rilevare in sede di eventuale impugnativa.

In particolare, e' stato posto in dubbio il fatto di aver trattato la manifestazione in questione come fattispecie sostanzialmente estranea alla disciplina dettata dalla L.R. 23/12/1999 n.135 - da cui l'Amministrazione riteneva potesse prescindere, almeno per ciò che concerneva l'adozione del Regolamento previsto dall'art. 16 - nel presupposto che la stessa non potesse essere qualificata "né come fiera né come

mercato", secondo le definizioni di cui all'art 2 della medesima legge.

In effetti, dalla deliberazione, non emergevano elementi per far inquadrare l'iniziativa in fattispecie diversa da quelle disciplinate in via generale dalla legge regionale, alla quale - non a caso - la stessa deliberazione aveva fatto riferimento, nel punto in cui dava atto che l'Amministrazione comunale aveva richiesto alle Organizzazioni dei commercianti più rappresentative a livello provinciale il parere previsto dall'art. 5 della L.R. 135/99; adempimento quest'ultimo prescritto proprio in occasione di "fiere o altre riunioni straordinarie".

Appariva dunque evidente l'esigenza che la materia trovasse una regolazione a livello comunale, sia per dare attuazione al disposto dell'art.16 della L.R. 135/99 sia per garantire il rispetto delle norme sulla trasparenza, contenute nell'art. 12 della legge n.241/90.

Quanto al rilievo che non sarebbero stati acquisiti i pareri delle Organizzazioni dei commercianti, è stato fatto rilevare che l'atto deliberativo, nel mentre dava atto della avvenuta richiesta di parere, non si soffermava poi a specificare se, ed in quali termini, le Organizzazioni si fossero espresse al riguardo.

In ordine infine alla durata della manifestazione, trattavasi di valutazione rimessa all'Amministrazione procedente, nel rispetto delle indicazioni contenute nella normativa regionale di settore.

La vicenda si è poi sviluppata attraverso un ricorso al TAR e si è di fatto conclusa attraverso un pressoché totale insuccesso dell'iniziativa sul piano organizzativo.

4) Altri interventi

Altre questioni di una certa complessità che hanno investito direttamente l'attività del Comune, hanno riguardato:

- una vicenda di retrocessione, agli ex proprietari, di terreni espropriati per la costruzione di case popolari, che si protraeva da molti anni, attraverso incomprensioni e sterili polemiche;
- il collaudo di opere in un edificio del Centro storico, finanziate con i contributi del sisma del 1984 e lungamente contestate da uno dei condomini per violazione delle norme antisismiche e, soprattutto, per rilevanti difformità rispetto alle originarie caratteristiche architettoniche e alle norme sulle bellezze naturali.

  La vicenda è stata al centro di numerosi incontri, coinvolgendo non solo il Comune ma anche i tecnici della

Protezione civile della Regione e la Soprintendenza alle Antichità e ai Monumenti dell'Abruzzo.

- L'emergenza inquinamento del Fiume Gizio nel tratto che attraversa la Città, nei pressi della Stazione Introdacqua.

  Il Difensore civico è intervenuto per attirare l'attenzione del Comune e del Consorzio di Bonifica "Aterno-Sagittario", al fine di evitare che la gravissima situazione di inquinamento, determinatasi a seguito della rottura di scarichi fognari – ma anche per la deviazione dell'acqua del Fiume Sagittario per irrigare, a monte, gli utenti del Comune di Pettorano e per servire i canali "Torta" e "Campo" - creasse preoccupanti problemi all'igiene e alla salute dei cittadini residenti in quella zona.

  La questione - che si protraeva da molte settimane - è stata risolta attraverso il pronto intervento dell'Amministrazione comunale e dei tecnici del Consorzio acquedottistico locale e nella sostanziale inerzia del Consorzio di Bonifica, che ha imputato lo stato di prosciugamento del tratto di fiume al fatto che, gli accordi tra i due Comuni (Sulmona e Pettorano) non prevedono la possibilità di effettuare turni di irrigazione tra tutti gli utenti del servizio;

- la contestazione di alcuni proprietari di case popolari nei confronti della richiesta di pagamento dell'ICI sui garages di pertinenza, relativa ad anni in cui risultavano assegnatari (ma non ancora proprietari) degli stessi garages, a causa di errori negli atti notarili di cessione da parte dell'ex IACP

CONVENZIONE TRA LA REGIONE ABRUZZO ED IL COMUNE DI SULMONA PER L'ESERCIZIO UNITARIO DELLA TUTELA CIVICA, AI SENSI DELL'ART.7, COMMA 3, L.R.20.10.95, N.126

PREMESSO CHE:
l'art.7, comma3, della L.R. 20.10.95, n.126 (nel testo introdotto dall'art.1, della L.R.12.06.1998, n.45) ha previsto che il Consiglio Regionale, su proposta del Difensore Civico, può stipulare con Comuni e Province, in cui non operi un Difensore Civico locale, apposite convenzioni per consentire al Difensore Civico Regionale di intervenire anche nelle materie proprie dell'ente locale;

con deliberazione n.99/11, in data 3.11.98, il Consiglio Regionale dell'Abruzzo ha approvato lo schema tipo della suddetta convenzione, demandando all'Ufficio di Presidenza - d'intesa con il Difensore Civico Regionale - la valutazione delle richieste di convenzionamento da parte degli Enti Locali interessati e al Presidente del Consiglio Regionale, il compito di stipulare l'atto negoziale con i singoli Enti;

con deliberazione consiliare n.124, in data 19.09.2000, l'Amministrazione Comunale di Sulmona ha richiesto la stipula della convenzione di cui sopra e sulla stessa si sono espressi favorevolmente sia il Difensore Civico Regionale sia l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, con deliberazione n.225 del 26.10.2000;

Il Presidente pro-tempore del Consiglio Regionale d'Abruzzo Avv. Giuseppe Tagliente e il Segretario Generale del Comune di Sulmona dott. Orlando Ciocca

STIPULANO LA SEGUENTE CONVENZIONE

Art.1 - Oggetto.
Il Comune di Sulmona affida al Difensore Civico della Regione Abruzzo l'Ufficio di Difensore Civico Comunale.

Art.2 - Contenuto della convenzione.
1. Il Difensore Civico regionale esercita tutte le funzioni attribuite al Difensore Civico Comunale, secondo le disposizioni contenute nello Statuto Comunale e nella Legge 142/90 nonché nella L.R. 20.10.95 n.126 e successive modificazioni ed integrazioni, in quanto compatibili con le richiamate norme statutarie.
2. Restano ferme le competenze e i poteri conferiti al Difensore Civico Regionale relativamente alle funzioni attribuite o delegate all'ente locale della Regione Abruzzo.
3. Rientrano nella competenza del Difensore Civico regionale, in forza della presente convenzione, le funzioni in materia di controllo di legittimità di cui all'art.17, commi 38 e 39 della legge 15.5.97, n.127
4. Ogni modifica alle norme statali, regionali e statutarie in materia di difesa civica, si intende estesa all'attività svolta dal Difensore Civico Regionale in attuazione della presente convenzione, salvo avviso contrario di una delle parti comunicato tempestivamente all'altro contraente.

Art.3 - Organizzazione.
1. Per l'espletamento dei compiti di cui all'art.2, il Comune di Sulmona istituisce un proprio ufficio, dotato di strutture e servizi idonei e mette a disposizione personale

adeguato alle funzioni da svolgere, previa intesa con il Difensore Civico Regionale, dal quale lo stesso personale funzionalmente dipende.

2. Il Comune consente al Difensore Civico Regionale di utilizzare locali e il personale messi a disposizione per tenere eventuali riunioni o incontri con amministratori o cittadini residenti nei Comuni vicini (o comunque ricadenti nel comprensorio) o per raccogliere istanze provenienti dal comprensorio stesso.
3. Il personale di cui al comma 1, raccoglie le istanze e ne cura l'istruttoria secondo direttive del Difensore Civico Regionale.

Il Difensore Civico stabilisce il calendario di ricevimento dei cittadini, dandone comunicazione al Sindaco.

Entro il 30 aprile di ciascun anno, il Difensore Civico invierà al Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, corredata da eventuali osservazioni e suggerimenti.

Art.4 - Durata ed oneri.

1. La presente convenzione ha la durata fino alla elezione del Difensore Civico Comunale.
2. Gli oneri finanziari relativi al personale messo a disposizione, alle attrezzature e ai servizi, comunque necessari all'espletamento delle funzioni di difesa civica sono a carico del Comune di Sulmona.
3. Le spese per l'attività del Difensore Civico Regionale sono a carico del pertinente capitolo del bilancio regionale.

L'Aquila, lì 16 novembre 2000

IL SEGRETARIO GENERALE
DEL COMUNE DI SULMONA
(dott. Orlando Ciocca)

IL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO REGIONALE
(Avv. Giuseppe Tagliente)

VISTO SI AUTENTICANO LE FIRME APPOSTE IN MIA PRESENZA DAI SIGNORI:

- Dott. CIOCCA ORLANDO, nato a L'Aquila il 28 gennaio 1938 e residente a Sulmona in Via Lamaccio n. 6, Segretario Generale del Comune di Sulmona;
- Avv. Giuseppe Tagliente, nato a Vasto il 1° gennaio 1952 ed ivi residente, Presidente del Consiglio Regionale dell'Abruzzo.

della cui identità personale sono certo.

L'AQUILA 16 novembre 2000

DIREZIONE ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
SERVIZIO ORG... ...NE
E GESTIONE RIS... ...ANE
IL DIRIGENTE
(Dott. Fausto Fanti)

ALL. 5)

ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI LOCALI IN ABRUZZO
(al 31.03.2002)

- Dr. Giovanni Masciocchi – Comune di Sulmona (in convenzione con la Regione ex art. 1 L.R. 45/98)

- Avv. Domenico Martinelli – Comune di Carsoli (AQ)

- Prof. Giuseppe Di Tommaso – Comune di Vittorito (AQ)

- Avv. Stefano Minto – Comune di Pescara

- Dott. Gaetano Marzuoli – Comune di Montesilvano (PE)

- Avv. Antonello De Rosa – Comune di Cepagatti (PE)

- Dott.ssa Maria Paola Tarò – Comune di Sant'Omero (TE)

- Prof. Antonio Di Cesare – Comune di Ortona (CH)

N.B.: Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei difensori civici comunicati a questo Ufficio

ALL. 6)

UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO

SEDI

Difensore civico: Dr. Giovanni Masciocchi

Sede centrale

L'Aquila – Via Bazzano n. 2 – Tel 0862/644802

Sedi decentrate

Pescara – Via Bovio n. 425 (Sede collegamento Consiglio regionale) – Tel. 085/7671-47119866

Chieti (c/o Centro servizi culturali) – P.zza S. Pio X n. 59 – Tel. 0871/561049

Teramo (c/o Sezione provinciale Co.Re.Co.) – Via Ponte S. Giovanni n. 3 – Tel 0861/245343-240382

Sulmona (c/o Palazzo comunale) – Via Mazzara n. 20 – Tel. 0864/242286

Numero verde: 800 238180