B) MATERIE TRATTATE

- Tributi	15%
- Controllo sostitutivo	14%
- Sanità e Assistenza sociale	12%
- Affari generali e istituzionali, e Diritto di accesso	11%
- Commercio, Diritto allo studio, Trasporti, Turismo, Ambiente	10%
- Lavori pubblici e Politica della Casa	10%
- Urbanistica e parchi	6%
- Lavoro, Formazione professionale e questioni previdenziali	8%
- Impiego pubblico	5%
- Agricoltura, Consorzi di bonifica	5%
- Varie	4%

2. QUALE RUOLO PER IL DIFENSORE CIVICO

Il 2002 è anche l'anno in cui la riforma del Titolo V della Costituzione ha avuto il primo impatto con il nuovo assetto dei poteri pubblici ed ha fatto subito emergere vuoti normativi e incertezze interpretative in molti versanti della pubblica Amministrazione.

Il superamento di varie normative regionali o locali, in contrasto con il nuovo testo costituzionale (si pensi a quelle sui soppressi controlli preventivi di legittimità), o derivante dal mancato adeguamento al T.U. sulle autonomie locali (come la ricostituzione degli organi delle Comunità Montane) ha determinato uno stato di precarietà del quadro normativo e di disorientamento in tanti amministratori e funzionari, che hanno visto nel Difensore civico regionale l'unico interlocutore per sottoporre questioni interpretative e avere utili suggerimenti.

L'Ufficio si è ritrovato così a svolgere un impegnativo ruolo di collaborazione e di "supplenza", che ha aiutato non poco a

trovare soluzioni a problemi di grande spessore giuridico - istituzionale.

Un'interlocuzione a tutto campo, che ha spaziato in vari settori materiali toccati dalla legge di riforma.

Dall'abrogazione dei controlli preventivi di legittimità (di cui all'art. 130 della Costituzione) è derivata inoltre una notevole intensificazione dei rapporti con cittadini, organizzazioni sociali e amministratori locali (soprattutto con quelli di minoranza), i quali si sono visti costretti ad attivare l'intervento del Difensore civico per evitare il ricorso a lunghi e costosi rimedi giurisdizionali contro atti ritenuti illegittimi.

In questa logica di prevenzione e di raffreddamento della conflittualità in sede giudiziaria si iscrive anche il ruolo di controllo che l'art. 15 della legge sulla semplificazione amministrativa n. 340/2000 assegna al Difensore civico nei confronti dei dinieghi di accesso ai documenti amministrativi e dei silenzi serbati dalle pubbliche amministrazioni, o da gestori di pubblici servizi, di fronte alle richieste formulate ai sensi della legge n. 241/90.

Una funzione "paragiurisdizionale" che consente al titolare

del diritto di accesso di chiedere allo scrivente il riesame del comportamento negativo, o dilatorio, della P.A., evitandogli di ricorrere direttamente al TAR.

Su questo versante, gli effetti della semplificazione e della trasparenza dell'attività amministrativa sono stati di grande spessore quantitativo e qualitativo.

Non è presuntuoso affermare che, con l'istituzione del difensore civico, c'è poco spazio per una burocrazia che voglia nascondere le carte o trincerarsi dietro il cavillo dell'atto riservato, al di fuori dei casi espressamente previsti.

Ne è venuta fuori un'amministrazione certamente più aperta, meno impermeabile e più disponibile al confronto, al dialogo e alla mediazione.

3. LA FUNZIONE PROPOSITIVA E SOLLECITATORIA

E' forse l'aspetto più pregnante e qualificante dell'azione del Difensore civico, in quanto mirata a formulare proposte e sollecitazioni all'amministrazione competente a rivedere e a

migliorare le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi.

La naturale capacità dell'istituto sta nel saper cogliere con immediatezza – attraverso le istanze ed i reclami dei cittadini, o di sua iniziativa - le carenze, le inadeguatezze e le contraddizioni del quadro normativo, avendo un ascolto sempre aperto sulla realtà sociale in cui opera.

In questo ruolo propulsivo e propositivo si collocano una serie di interventi che hanno avuto al centro problematiche di notevole spessore e interesse giuridico e sociale, quali quelle riguardanti:

- il regime dei ticket al Pronto Soccorso, contrassegnato nella nostra Regione da una notevole difformità di discipline che ciascuna ASL ha ritenuto di potersi dare, prescindendo dalla previa determinazione di criteri di uniformità (che la L.R. n. 11/2001 aveva invece riservato alla Giunta regionale);
- l'emanazione di norme per rendere effettiva l'assistenza specialistica a favore degli alunni portatori di handicap anche nelle scuole superiori, a seguito delle incertezze interpretative insorte con il passaggio delle relative funzioni

alle Province, ai sensi dell'art. 139 del D.Lgs n. 312/98;

- la modifica della prassi seguita dalle Sedi periferiche dell'INPS di non informare tempestivamente le persone riconosciute invalidi civili parziali circa l'obbligo di iscriversi subito nelle liste speciali di collocamento per non perdere il diritto all'assegno mensile (per il periodo compreso tra la comunicazione del verbale di riconoscimento dell'invalidità e la data di effettiva iscrizione);
- l' illegittima sospensione delle pensioni di invalidità e delle indennità di accompagnamento da parte dell'INPS, in caso di ritardo nell'effettuazione della visita di revisione sanitaria, anche laddove il ritardo non sia imputabile alla persona disabile;
- la discriminazione – a seconda della ASL di appartenenza - tra i pazienti trapiantati che richiedono i benefici previsti dalla L.R. 6/2000 (art. 32, comma 3). Il Difensore civico ha invitato l'Assessorato regionale alla sanità a rivedere i criteri di riparto dei fondi regionali (che oggi si basano esclusivamente sulla popolazione residente nella ASL) per adeguarli agli effettivi fabbisogni delle singole Aziende

Sanitarie, quali risultanti dalle istanze presentate dai pazienti;

- indennizzi a favore di soggetti danneggiati da emotrasfusioni e da vaccinazioni obbligatorie. L'Ufficio ha seguito da vicino, non solo l'iter di varie pratiche pendenti presso l'Assessorato regionale alla sanità, ma anche profili di carattere più generale; come i ritardi dovuti alla lentezza dell'istruttoria e l'assoluta insufficienza dei fondi provvisoriamente accreditati dallo Stato (per la quale si è resa necessaria una congrua anticipazione sul bilancio regionale);
- la revisione delle norme sul ricalcolo dei canoni di locazione - a seguito delle difficoltà di applicazione contenute nell'art. 27 della L.R. n. 44/99 – su cui si sono resi necessari vari incontri con le Associazioni degli inquilini ed i rappresentanti delle ATER e dell'Assessorato regionale competente;
- l'introduzione di una normativa regionale, tuttora mancante, per disciplinare l'autorizzazione ed il controllo delle piscine pubbliche in linea con l'Atto d'intesa

Stato/Regioni del 1991;

- la formazione delle graduatorie degli insegnanti nei Centri di formazione professionale, la cui approvazione è stata indebitamente affidata ai responsabili dei Centri, anziché al Dirigente del competente Servizio regionale;
- la revisione della normativa sugli organismi consortili a rilevanza imprenditoriale, di cui alla L.R. n. 26/93;
- l'adeguamento delle disposizioni regionali sull'elezione degli organi delle Comunità Montane alle norme del vigente T.U. sulle autonomie locali, per evitare il diffuso contenzioso che si sta sviluppando all'interno dei Consigli comunali e nelle sedi giurisdizionali;
- l'emanazione di direttive ai Consorzi di Bonifica per evitare distorte applicazioni delle norme sulla contribuenza (illegittimo arrotondamento delle quote consortili al minimo iscrivibile a ruolo, frammentazione delle cartelle esattoriali in base alle Partite catastali, assoggettamento a contribuenza di immobili urbanizzati ecc);
- Il superamento di divergenze interpretative tra la Regione ed alcuni Comuni sui valori base da prendere in

considerazione per determinare il prezzo di affrancazione dei terreni gravati da uso civico. Un esame congiunto davanti al Difensore civico ha fatto chiarezza sulla discussa questione ed ha messo tutti d'accordo.

- Il problema degli studenti ISEF che non riuscivano più a completare i corsi di studio entro il 31 marzo 2002, per via di una circolare ministeriale che accorciava il termine previsto da altra circolare del precedente governo. L'insistente sollecitazione del Difensore civico – che suggeriva al Rettore dell'Università ed al Preside della Facoltà di Scienze Motorie di avvalersi della nuova autonomia universitaria e di chiedere al MIUR una congrua proroga - ha avuto i suoi effetti, avendo poi il Ministero spostato il termine al 31 maggio successivo, dando così un po' di respiro ai non pochi studenti fuori corso;
- la richiesta di una sessione straordinaria per sostenere l'esame di abilitazione degli iscritti al corso di laurea infermieristica. Del problema si è occupato l'Ufficio, a seguito delle lamentele di alcuni studenti i quali segnalavano che – per coloro che avevano già conseguito il

diploma di infermiere professionale nell'anno precedente – era stata accordata apposita sessione straordinaria;

- la modifica di un regolamento comunale riguardante l'ammissione ai Nidi d'infanzia. L'intervento ha riguardato un Comune capoluogo che, nel recepire un regolamento della Giunta regionale, se ne era discostato penalizzando pesantemente i bambini con un solo genitore non occupato (eppertanto privo di reddito), a vantaggio di quelli il cui unico genitore avesse un'occupazione;
- la problematica dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti d'Ambito – La questione è stata sollevata dall'Ufficio in relazione al fatto che solo una parte degli Enti inviavano al Co.Re.Co. i bilanci preventivi (prima dell'abrogazione dell'art. 130 Cost), ritenendo erroneamente di essere equiparati ai Consorzi a rilevanza imprenditoriale, anziché a quelli di funzioni.

  Un'altra parte dei suddetti Enti riteneva invece di essere esonerata dall'obbligo di redigere i conti consuntivi, a motivo del fatto che - in base ad una norma transitoria della L.R. n. 2/97 - le spese di funzionamento erano state

accollate ai rispettivi Consorzi acquedottistici. In entrambi i casi, la contraria tesi dello scrivente è stata condivisa dagli organi interessati, con l'impegno a modificare l'anomalo comportamento;

- le richieste di contributo per il risparmio energetico avanzate alla Regione nel periodo 1991/92 e mai finanziate. Una serie di incontri con i Dirigenti dell'Assessorato competente ha consentito di ripescare centinaia di pratiche presentate nel periodo agosto 91/agosto 92, e rimaste accantonate per singolari inerzie burocratiche di quegli anni. Dopo 10 anni di attesa e di comprensibile malcontento da parte dei richiedenti, si è trovata la soluzione per reperire le necessarie fonti di finanziamento e per avviare l'istruttoria delle pratiche in tempi ragionevolmente brevi;
- la complessa problematica dei canoni e delle tariffe del servizio idrico. Molte le questione affrontate tra le quali:
  a) l'illegittima riscossione forfettaria (prescindendo cioè dai consumi effettivi), per mancanza di contatori in molti Comuni;

b) il pagamento delle quote per la fognatura e per la depurazione anche sul minimo impegnato di acqua, in contrasto con le direttive CIPE e con la recente normativa sul servizio idrico integrato;

c) la richiesta di canoni arretrati già prescritti;

- la repressione di abusi edilizi. L'Ufficio è intervenuto per numerose e complesse situazioni coinvolgendo in alcuni casi, oltre ai Comuni, anche le Province, cui la L.R. n. 114/2000 ha espressamente demandato il parallelo potere di annullamento straordinario delle concessioni edilizie illegittime;
- una controversia tra assegnatari di alloggi ex INCIS e un'ATER – per la proprietà dei locali destinati ad alloggio del portiere – risoltasi pacificamente, dopo decenni, grazie alla mediazione del Difensore civico (il quale è riuscito a convincere l'Azienda che gli alloggi in questione devono ricomprendersi tra le parti comuni ed indivisibili, come tali appartenenti al condominio);
- la discussa attribuzione alla Giunta regionale del potere regolamentare (dopo la modifica dell'art. 121 della

Costituzione), alla luce di alcuni interventi giurisprudenziali che hanno invece ritenuto la permanenza in capo al Consiglio regionale di tale potestà (almeno fin quando non sia diversamente disposto dal nuovo Statuto).

- Il travagliato inquadramento dei Medici del "118" – Una vicenda complessa e controversa cui sono interessati una ottantina di Medici della Medicina dei servizi e dell'Emergenza sanitaria territoriale (in rapporto di convenzione da quasi dieci anni), i quali attendono che le ASL di appartenenza dispongano l'immissione nelle rispettive piante organiche.
- La discussa questione dell'aliquota IVA sul gas metano ad uso promiscuo (domestico e per riscaldamento), in cui l'Ufficio ha portato avanti un'azione di corretta informazione agli utenti su come la problematica è stata affrontata in sede normativa, politico - parlamentare e giurisprudenziale.
- La crescita del contenzioso tra automobilisti e Regione per danni provocati da cinghiali. La questione è stata più volte sottoposta agli organi e alle strutture della Regione per rispondere adeguatamente, sul piano normativo ed

operativo, alle tante richieste di risarcimento e alle sempre più frequenti sentenze di condanna della Regione da parte dei Giudici di pace. D'altronde una disciplina regionale si impone anche per regolare i rapporti tra Regione e Province, cui sono state attribuite le funzioni di gestione della fauna selvatica.

4. IL RUOLO DI GARANTE DELLA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA

E' una funzione che dà una connotazione sempre più netta e qualificante alla figura del Difensore civico, soprattutto dopo che - con l'art. 15 della legge n. 340/2000 - questi ha il compito di riesaminare e sindacare il comportamento negativo, o dilatorio, delle pubbliche amministrazioni (e dei concessionari dei pubblici servizi) nei confronti di richieste di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, formulate ai sensi della legge 241/90.

Trattasi di materia che, per la novità e la delicatezza di molti profili applicativi (la gestione dei dati sensibili, la

riservatezza di alcuni documenti, la difficoltà di accertare nel richiedente l'interesse giuridicamente rilevante, gli incerti limiti al diritto di accesso, l'accesso alle cartelle cliniche e così via), ed anche per la mutevolezza degli orientamenti giurisprudenziali, ha posto l'Ufficio di fronte a decisioni di grande responsabilità e di prudente apprezzamento.

I casi qualitativamente più significativi hanno investito le strutture sanitarie (gli UU.RR.P), alle quali si rivolgono spesso eredi legittimi, esclusi o penalizzati da volontà testamentarie, per contestare le quali abbisognano del rilascio delle cartelle cliniche del "de cuius" (al fine, evidentemente, di dimostrare la sua incapacità di intendere e di volere al momento della redazione del testamento).

L'Ufficio ha contestato la decisione di alcuni UU.RR.P. che ritenevano la cartella clinica oggetto di privacy in senso assoluto, o che richiedevano la firma congiunta di tutti gli eredi; ed ha sostenuto invece che l'accesso si configura, a tutti gli effetti, come un diritto che entra a far parte del patrimonio di ciascun erede, in quanto tale.

Casi assai controversi hanno poi riguardato richieste di

accesso agli atti delle gare di appalto o di affidamento di servizi da parte di soggetti che ne sono stati esclusi e, soprattutto, quelle relative a procedure concorsuali per le assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

In continua espansione anche le istanze rivolte da consiglieri di minoranza degli enti locali cui vengono negati atti e notizie ritenuti utili all'esercizio del loro mandato; al riguardo l'Ufficio ha ricordato lo speciale regime di accesso, loro riconosciuto dagli statuti e dai regolamenti interni, ma anche alcuni limiti richiamati dalla giurisprudenza per evitare che la richiesta abbia fini meramente strumentali o si configuri come una sorta di azione popolare.

5. LA PRESIDENZA DELLA COMMISSIONE MISTA CONCILIATIVA DELLA ASL

Quello di presiedere la Commissione per la "conciliazione" delle controversie tra gli utenti dei servizi sanitari e la ASL di appartenenza è un compito di notevole responsabilità ed impegno.

Al momento, tale organismo è attivato nella sola ASL di Teramo, dove sono state affrontate situazioni assai complesse che