Il Difensore civico ha però tenuto a precisare che - stando ad un'interpretazione comunemente accolta – il fatto che la legge sancisca l'equipollenza di un titolo di studio ad un altro (nel caso di specie, la legge n. 1076/1971 stabilisce l'equipollenza della laurea in sociologia alle lauree in scienze politiche ed economia) vale solo per un verso; nel senso cioè che la previsione che sancisce l'equipollenza della laurea in sociologia a quelle in scienze politiche ed economia, non implica che le lauree in scienze politiche ed economia siano implicitamente equipollenti alla laurea in sociologia.

11.9.3. Medici del 118 – Un inquadramento sofferto e discusso

Non sono stati sufficienti dieci anni ai Medici della Medicina dei servizi e dell'Emergenza sanitaria territoriale (in convenzione, da almeno 5 anni, dal 31 dicembre 92) per vedersi inquadrati nel primo livello dirigenziale del ruolo medico della rispettiva Azienda USL di appartenenza, così come previsto dal D.Lgs n. 502 del 1992.

Il predetto D. Lgs. (art. 8, comma 1 bis) prevedeva infatti il loro inquadramento - previo superamento di apposito giudizio di idoneità - anche in soprannumero; ma una successiva modifica (D. Lgs. n. 229/99) ha poi affermato che le regioni "possono" individuare aree di attività dell'emergenza sanitaria territoriale e della medicina dei servizi e inquadrare detti medici nei limiti delle dotazioni organiche, definite nel rispetto dei principi di cui all'art. 6 del D. Lgs. n. 29/93 (sempre previo giudizio di idoneità).

Venendo meno la possibilità di inquadramento in soprannumero, si è naturalmente reso meno rigido l'obbligo di inquadramento (da parte della regione) e, soprattutto, è diventata propedeutica ad ogni operazione di inquadramento la previa individuazione di posti in pianta organica.

La nostra Regione, con il Piano sanitario del 99 (e poi con la delibera della Giunta regionale n. 356 del 20/03/2000), aveva espresso chiaramente la volontà di immettere in ruolo i medici in questione ed aveva posto tale adempimento tra gli obiettivi assegnati ai Direttori Generali delle AUSL (che sono stati anche invitati a rivedere le relative piante organiche, in conseguenza delle esigenze collegate al passaggio a rapporto di pubblico

impiego dei sanitari idonei).

Sta di fatto però che, dopo l'approvazione dell'elenco dei medici risultati idonei, si è assistito a comportamenti difformi da parte delle singole Aziende USL.

In particolare, una di esse ha provveduto ad inquadrare subito i medici in questione, a prescindere dalle previsioni dei posti in pianta organica; un'altra ha inquadrato per ora solo i medici addetti alla Medicina dei servizi ed ha rinviato ogni provvedimento riguardante i medici addetti al servizio di Emergenza territoriale; le altre Aziende USL, sull'argomento, tacciono.

Di qui l'intervento del Difensore civico sull'Assessorato regionale alla sanità per rimarcare l'assoluta esigenza di una uniformità di comportamento - rispetto ad una questione disciplinata unitariamente da norme statali e regionali - e l'invito a convocare una riunione dei Direttori generali delle Aziende per evitare sia fughe in avanti sia ritardi e discriminazioni non facilmente comprensibili, che finiscono per alimentare diffuso malcontento e possibile contenzioso.

Tanto più che la Giunta regionale (con delibera n. 204 del

30/4/2002) aveva già previsto i mezzi di copertura finanziaria per gli ulteriori posti in pianta organica.

E' nel frattempo intervenuta una sentenza del Giudice del Lavoro di Chieti, che - sia pure in via di urgenza cautelare – ha ordinato alla locale ASL di provvedere a inquadrare subito i medici del 118 come dirigenti medici di primo livello.

Un precedente giurisprudenziale che aprirà la strada ad altri contenziosi da parte di medici appartenenti ad altre Aziende Sanitarie e per scongiurare i quali l'Assessorato è stato sollecitato ad adottare gli interventi di competenza.

11.9.4. Illegittima la progressione orizzontale generalizzata del personale

Un Segretario comunale ha chiesto un parere in merito alla legittimità di una deliberazione della Giunta comunale di recepimento di un accordo sindacale in cui le parti avevano concordato di procedere, per tutto il personale dipendente in servizio presso l'Ente, una progressione economica all'interno di ciascuna categoria, richiamando in tal senso l'art. 5 del CCNL del 31/3/99.

Da una attenta lettura dell'articolo sopra menzionato, si è tuttavia ricavata la convinzione che la progressione economica orizzontale dovesse avvenire nel limite delle risorse disponibili e nel rispetto dei criteri valutativi riportati nel CCNL, che comportano necessariamente una relazione basata su indicatori meritocratici.

La disciplina consente anche di individuare il percorso applicativo a cui i singoli enti devono attenersi:

1) sottoscrizione del Contratto integrativo decentrato, per la definizione dei criteri sull'utilizzazione e ponderazione degli elementi meritocratici;
2) quantificazione in sede decentrata del fondo annuale per le progressioni economiche;
3) valutazione dei risultati, effettuata dal Dirigente al termine del periodo annuale, di norma correlato a tale procedimento;
4) attribuzione dei benefici economici conseguente al passaggio nella posizione economica successiva, sulla base del giudizio espresso dal Dirigente e nell'ambito delle risorse allo stesso assegnate per tali finalità (budget).

L'Ufficio ha inoltre ricordato che questa interpretazione è

condivisa anche dall'ARAN, la quale ha tenuto a sottolineare che una indistinta progressione economica di tutto il personale in servizio è in contrasto con quanto previsto dall'art. 5 e che eventuali clausole in tal senso inserite nei contratti decentrati potrebbero essere viziate di nullità.

D'altra parte, la legge finanziaria 2001 ha individuato nel processo di razionalizzazione e di programmazione delle risorse umane uno degli strumenti maggiormente idonei al contenimento della spesa pubblica, anche al fine di garantire gli obiettivi di riforma organizzativa e di riqualificazione funzionale della Pubblica Amministrazione.

Tanto più che la Corte dei conti ha ricordato che la corresponsione generalizzata nei confronti del personale di un ente locale dei fondi previsti dall'art. 17 del CCNL aprile 1999 non solo è illegittima ma comporterebbe un danno all'ente (che dovrebbe essere risarcito dagli amministratori che l'abbiano deliberata).

11.9.5. Contestate le " anomalie " di alcuni bandi di concorso regionale

La questione – posta all'attenzione del Difensore civico da un esposto firmato da un lungo elenco di persone - ha riguardato una serie di bandi emanati dal competente Servizio della Giunta regionale per la formazione di graduatorie per l'assunzione di personale a tempo determinato.

Oggetto di contestazione il fatto che il bando conteneva titoli di preferenza diversi da quelli indicati – per i concorsi pubblici in generale – da un Atto di Organizzazione adottato appena 5 giorni prima dalla Giunta regionale (pubblicato però sul BURA quasi due mesi e mezzo dopo).

In pratica, per le assunzioni a tempo determinato, l'unico titolo di preferenza (a parità di merito e di altri titoli) era quello della "più giovane età", togliendo così qualsiasi valore agli altri due parametri preferenziali (numero dei figli a carico, prestazione di lodevole servizio nelle Amministrazioni pubbliche), presenti invece nell'Atto di Organizzazione generale e pienamente conformi alla normativa statale in materia (art. 5, comma 5 DPR n.

487/94).

La struttura assessorile riteneva invece che le modifiche introdotte successivamente al predetto DPR (con la legge Bassanini n. 127/97 e, poi, con la legge n. 191/98) avessero lasciato come unico titolo preferenziale quello della minore età e che, comunque, fosse nella discrezionalità dell'Amministrazione scegliere i titoli che riteneva opportuni per quel tipo di assunzioni.

Non dello stesso avviso il Difensore civico, il quale ha fatto rilevare che, mentre il ridetto Atto di Organizzazione trovava proprio nel citato D.P.R. n. 487/94 (nel testo poi novellato dalle leggi n. 127/97 e n. 191/98) la necessaria copertura normativa, non altrettanto era a dirsi per i provvedimenti che avevano portato all'emanazione dei bandi in discussione, per i quali non era rinvenibile alcun riferimento, né legislativo né regolamentare.

Talché, del tutto irrilevante appariva la circostanza che i bandi stessi fossero stati approvati con Ordinanza dirigenziale adottata e pubblicata sul BURA in data precedente a quella di effettiva entrata in vigore dell'Atto di Organizzazione generale.

Il principio di legalità impone infatti che sia la legge – e non già un mero atto amministrativo, privo della capacità di

produrre norme (quali gli atti di organizzazione e le ordinanze dirigenziali) – la fonte abilitata a disciplinare, in via immediata, la materia in questione.

Tanto più che non è affatto pacifico che la definizione dei criteri discretivi sui titoli preferenziali sia riconducibile alla materia "autorganizzatoria" (sulla quale la L.R. n. 77/99 consente di intervenire anche mediante atti di organizzazione), trattandosi di profili che chiamano in gioco una pluralità di interessi pubblici, la cui attenta ponderazione e ragionevole composizione non può ritenersi sottratta alla discrezionalità del legislatore.

Pertanto, quand'anche si fosse dovuto accedere all'interpretazione data dalla struttura regionale – secondo cui la minore età residuerebbe come unico titolo preferenziale – occorreva allora chiedersi da quale riferimento normativo fosse sorretto l'Atto di Organizzazione a contenuto generale.

Dopo aver mostrato disponibilità a introdurre gli opportuni correttivi, la struttura è tornata poi a insistere sulla regolarità della procedura seguita (adducendo anche la difficoltà di rivedere le parecchie migliaia di domande gia in corso di scrutinio), e riservandosi semmai di agire in via di autotutela solo a seguito di

eventuale pronunciamento giurisdizionale.

Va comunque detto che della questione si è già interessato il TAR Lazio (Sez. III Sent. 165/2001), fornendo un'interpretazione del tutto aderente a quella indicata anche dal Difensore civico; nel senso cioè che, a parità di merito, vanno prese in considerazioni tutte e tre le situazioni di preferenza (figli a carico, lodevole servizio e minore età) elencate dall'art. 5, comma 5 dello stesso DPR n. 487/94.

11.9.6. Sul certificato medico per assenza dal lavoro non va indicata la diagnosi

Un impiegato ha chiesto di conoscere se - in base alla legge sulla privacy - sui certificati medici debba essere indicata anche la diagnosi della malattia del dipendente, visto che in questo senso si era espressa l'Amministrazione da cui dipendeva nell'esaminare la richiesta di congedo straordinario per motivi di salute.

Lo scrivente ha ricordato al Dirigente di quell'Ufficio che l'art. 22 della legge n. 675/96 annovera tra i dati sensibili quelli idonei a rilevare lo stato di salute, i quali possono essere oggetto

di trattamento - e quindi di comunicazione - solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante.

Pertanto, il rilascio del certificato medico avrebbe dovuto contenere la sola prognosi, e non anche la diagnosi; tanto più che al datore di lavoro è sufficiente avere notizia sulla condizione di malattia del dipendente (se vuole avvalersi della facoltà di richiedere la visita fiscale).

Rimanendo tuttavia l'Amministrazione convinta della correttezza del suo comportamento (assumendo che ogni certificato andava consegnato in busta chiusa e depositato in un archivio, al quale potevano accedere esclusivamente i sanitari convenzionati), lo scrivente ha ritenuto di dover investire della questione direttamente il Garante per la protezione dei dati personali.

11.10. LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA E CICLO IDRICO INTEGRATO

Le richieste si sono particolarmente concentrate sul settore delle opere pubbliche – coinvolgendo principalmente le

amministrazioni comunali – e su quello degli alloggi popolari (dove sono stati chiamati in causa, in primo luogo, l'Assessorato regionale e le ATER e, in varie occasioni, anche i Comuni).

Per quanto concerne il primo versante, le problematiche trattate hanno riguardato, tra l'altro: il mancato o il ritardato avvio di opere pubbliche, problemi di scarsa manutenzione delle strade, infiltrazioni di acqua, ritardi nel pagamento di espropri.

Per una procedura di sdemanializzazione di un tratto di strada e contestuale autorizzazione alla vendita, il Difensore civico - ritenendo di dubbia legittimità l'atto di cessione al privato dell'area demaniale (destinata dagli strumenti urbanistici a funzione di spartitraffico e di complementarietà al sistema viario) - ha invitato il Comune a riconsiderare la questione, tenendo conto del preminente interesse pubblico di migliorare la circolazione dei mezzi e garantire la sicurezza della strada.

Un ruolo incisivo ha avuto l'Ufficio anche nel sollecitare la definizione di laboriose pratiche di accesso ai contributi per la rimozione delle barriere architettoniche negli alloggi o nei condomini abitati da portatori di handicap, come pure in strade, piazze o edifici pubblici.

Molte sono state inoltre le richieste di Confessioni religiose per un intervento (sollecitatorio o sostitutivo) nei confronti di Comuni inadempienti all'obbligo di corrispondere loro i contributi previsti dalla L.R. n. 29/88 per la realizzazione di opere religiose (su cui ci si soffermerà più avanti).

Assai più complesse si sono comunque presentate le problematiche aperte sul versante degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Le richieste di intervento hanno riguardato soprattutto i ritardi nella ripartizione dei fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, nonché l'elargizione di contributi per l'acquisto, il recupero e la costruzione della prima casa (L.R. n. 25/2001).

E' proprio in merito a quest'ultima questione che l'Ufficio è stato chiamato a dare un parere circa le procedure seguite dal Comitato di Valutazione, istituito ai fini della predeterminazione dei criteri di selezione delle domande per acquisto, recupero e costruzione della prima casa.

Il Difensore civico ha ritenuto che detti criteri - ancorché atipici rispetto a quelli generalmente seguiti nelle procedure

concorsuali - tuttavia non eludevano i limiti della legge predetta, né tantomeno il criterio di ragionevolezza; e ciò soprattutto per il sostanziale rispetto del principio della "par condicio" dei concorrenti, che deve presiedere ad ogni procedura selettiva e che, nel caso di specie, non sembrava avesse subito violazioni o compressioni.

Di notevole complessità infine anche le problematiche, di vario genere, relative al riordino del ciclo idrico integrato e al funzionamento degli Enti d'Ambito e dei Consorzi acquedottistici.

Di seguito si riportano i casi più importanti.

11.10.1. L'Ater rinuncia ad una singolare tassa per "apertura pratica"

E' stato breve e risolutivo l'intervento del Difensore civico su una ATER che – nell'inviare agli assegnatari la cartella di pagamento contenente il conguaglio di canoni arretrati - vi aveva aggiunto una somma di 25 Euro per " apertura pratica, bolli postali ecc."

Non è stato difficile far recedere l'Azienda dalla pretesa

creditizia, dopo aver ricordato che - in base al principio di legalità e alla riserva di legge contenuta all'art. 23 della Costituzione – ogni prestazione patrimoniale deve trovare fondamento giuridico in una legge (che, nel caso di specie, era del tutto assente).

Né, d'altra parte, il pagamento della singolare tassa poteva avere carattere risarcitorio o sanzionatorio, posto che gli assegnatari degli alloggi popolari non si trovavano in alcuna situazione di morosità nel versamento delle somme a conguaglio.

11.10.2. L'Ater riconosce agli acquirenti delle case ex INCIS la proprietà dell'alloggio del portiere

Si è risolta positivamente, e in breve tempo, una controversia insorta tra i condomini di un immobile (a suo tempo costruito dall'INCIS) e l'ATER (subentrata al disciolto INCIS) in merito alla proprietà dell'alloggio del custode.

La quérelle nasceva dal fatto che, nel momento del trasferimento degli alloggi ai singoli assegnatari, il notaio aveva dato atto del passaggio "pro quota" delle cose comuni ma non aveva poi provveduto ad accatastare l'alloggio del portiere (che pertanto figurava intestato all'ATER).

Nel suo intervento presso la Direzione dell'ATER, il Difensore civico ha ricordato che, in base all'art. 205 del R.D 28 aprile 1938 n. 1165, l'alloggio in discussione fa parte della proprietà comune e indivisibile; sicché, nel caso di specie, si era trattato solo di un'omissione nell'accatastamento dello stesso alloggio in capo al condominio.

La disponibilità del Direttore dell'ATER ha consentito di chiarire la vicenda e di dare l'assenso per correggere le risultanze catastali, passando per una semplice rettifica notarile.

11.10.3. Canone dell'acqua – Paga il conduttore e non il proprietario dell'alloggio

E' l'opinione espressa dal Difensore civico, che ha contestato la norma contenuta nel regolamento per gli acquedotti di un Comune capoluogo secondo la quale i consumi di acqua effettuati dal conduttore di un immobile, se da questo non pagati, potevano essere richiesti al proprietario dell'immobile.

L'Ufficio ha infatti ritenuto di dover esprimere forti dubbi sulla singolare norma regolamentare, alla luce dei principi e delle