ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**
n. **3/5**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO
(anno 2003)

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

Presentata dal Difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

1. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITÀ ..... *Pag.* 12
2. IL RUOLO PROPOSITIVO 17
3. L'ORGANIZZAZIONE 20
4. I COSTI 21
5. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO 22
6. LE MATERIE 30
6.1 Affari finanziari (tributi canoni e tariffe, sanzioni amministrative) ..... » 30
6.1.1 Passi carrabili all'interno di centri abitati – La tassa va al Comune ..... » 32
6.1.2 Consorzio di bonifica, cambia il sistema di riscossione delle quote di contribuenza ..... » 34
6.1.3 La Banca d'Italia non può rifiutare i versamenti della tassa a carico dei revisori ..... » 36
6.1.4 Contestato il fermo amministrativo di ciclomotore ..... » 37
6.1.5 Un travagliato caso di rimborso ILOR ..... » 39
6.1.6 Le nuove quote di contribuenza ai Consorzi di Bonifica non convincono i proprietari ..... » 40
6.1.7 Servizio illuminazione votiva con pagamento anticipato e senza contratto ..... » 41
6.1.8 Canone acqua su base forfettaria ..... » 42
6.1.9 ICI su aree edificabili in base a PGR non ancora efficace ..... » 44
6.2 Agricoltura (consorzi di bonifica ed usi civici) ..... » 46
6.2.1 Continua la polemica tra Comune di L'Aquila e Regione sul calcolo dell'affrancazione ..... » 48
6.2.2 Danni agli automobilisti provocati da cinghiali – Aumenta la confusione sulla responsabilità ..... » 50
6.2.3 Piccola proprietà contadina – Richiesta di certificati catastali, anziché di visure ..... » 52
6.2.4 Quote di contribuenza ai Consorzi di Bonifica – Si apre qualche spiraglio all'eliminazione dell'arrotondamento . » 53
6.2.5 L'eccessiva frammentazione procedurale comporta un ingiustificato ritardo nel rilancio del tesserino per la raccolta dei tartufi ..... » 55
6.2.6 Un contestato caso di alienazione di terre ad uso civico ..... » 57

6.3 Attività produttive (artigianato, commercio, energia industria, trasporti, turismo) ..... » 58

6.3.1 Gli opuscoli dell'APTR in vendita al mercatino ..... » 62

6.3.2 Strutture turistico ricettive – È illegittimo far pagare la tassa di vidimazione dei prezzi ..... » 63

6.3.3 Attività artigianale abusiva al centro di un'annosa controversia ..... » 65

6.3.4 Demanio marittimo – Tanti dubbi sulla decorrenza della subdelega ai Comuni ..... » 66

6.4 Assistenza sanitaria ..... » 69

6.4.1 Piscine ad uso natatorio – Manca ancora la disciplina regionale ..... » 71

6.4.2 Contestato l'esercizio della professione sanitaria riabilitativa di fisioterapia ..... » 72

6.4.3 Ticket al Pronto Soccorso – Manca ancora la disciplina regionale ..... » 73

6.4.4 Negato il rimborso per acquisto di protesi ..... » 74

6.4.5 La controversa scelta del medico per i cittadini non residenti ..... » 76

6.5 Assistenza sociale ..... » 78

6.5.1 Portatori di handicap – Occorre un ulteriore accertamento per fruire della detrazione d'imposta ..... » 80

6.5.2 Una singolare norma retroattiva toglie i contributi a chi ha già acquistato la prima casa ..... » 81

6.5.3 È illegittimo il ritardo del rilascio del verbale di visita della Commissione invalidi ..... » 83

6.6 Diritto allo studio e promozione culturale ..... » 85

6.6.1 Assegni di studio – riformulata la graduatoria ..... » 86

6.6.2 Negata concessione locali ed attrezzatura scolastica ad associazione sportiva ..... » 88

6.6.3 Finisce sugli alunni dei piccoli Comuni la spesa per il trasporto alla scuola dell'obbligo ..... » 89

6.6.4 Scongiurata l'interruzione del servizio di trasporto e di assistenza scolastica qualificata a favore degli studenti disabili delle scuole superiori e dell'Università ..... » 95

6.7 Ecologia e ambiente ..... » 98

6.7.1 Contestato il ritardo nella pubblicazione di un bando di gara sul BURA ..... » 99

6.7.2 Chiarimenti giuridici sulla localizzazione di impianti di pretrattamento e valorizzazione di rifiuti urbani ..... » 100

6.8 Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali . » 103

6.8.1 Comuni alluvionati – La sospensione dei contributi previdenziali spetta anche ai lavoratori ..... » 105

6.8.2 Lavoratori socialmente utili – Negato il trattamento economico in caso di ferie ..... » 107

6.8.3 Maggiori detrazioni d'imposta IRPEF per i portatori di handicap ..... » 108

6.8.4 Assegnazione voucher per la Formazione superiore – Vanno riviste le modalità di presentazione delle domande ..... » 110

6.9 Pubblico impiego ..... » 112
6.9.1 Contestato il conferimento di un incarico di reggenza ... » 114
6.9.2 Concorsi riservati agli interni – dubbi di illegittimità ..... » 117
6.9.3 Contestata la procedura selettiva per un contratto di formazione lavoro ..... » 119
6.9.4 Progressione verticale – Illegittimo il ricorso alla selezione interna ..... » 120
6.9.5 Richiesti tutti i documenti in originale per un concorso pubblico ..... » 121

6.10 Lavori pubblici, politica della casa e ciclo idrico integrato .... » 122
6.10.1 I Comuni non possono essere commissariati perché non approvano le modifiche statutarie dell'ATO ..... » 124
6.10.2 È possibile l'affidamento diretto del Servizio idrico integrato ? ..... » 125
6.10.3 La scadenza del C.d.A. dell'Ente d'Ambito coinvolge anche la carica del Presidente ? ..... » 128
6.10.4 Fabbricati ex edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale – Possibilità di cessione agli eredi ..... » 129
6.10.5 Contributi alle confessioni religiose per opere di culto – Ancora problemi ..... » 130
6.10.6 Travagliato iter burocratico per la vendita di un alloggio ERP ..... » 132
6.10.7 Alienazione alloggio popolare. Evitato un probabile contenzioso ..... » 133
6.10.8 Il Presidente del Consiglio di Amministrazione scaduto non può convocare l'Assemblea dell'Ente d'Ambito ..... » 134
6.10.9 Tardano ad arrivare i contributi integrativi per l'accesso alle abitazioni in locazione ..... » 135
6.10.10 Partenza difficile per il servizio idrico integrato – I Comuni non cedono le opere e gli impianti .... » 136
6.10.11 Contributi per il sisma del 1984 – Molte le attese e le delusioni ..... » 138

6.11 Procedimenti di controllo sostitutivo nei confronti di enti locali ..... » 139
6.11.1 Si dalla Corte Costituzionale ai controlli sostitutivi delle Regioni sugli Enti locali ..... » 140
6.11.2 Conti consuntivi – Il Difensore civico sollecita l'approvazione ..... » 144

6.12 Urbanistica e parchi ..... » 145
6.12.1 L'autoapprovazione degli strumenti urbanistici comunali non può escludere l'intervento della Provincia ..... » 148
6.12.2 Quali sono le opere di ordinaria manutenzione ..... » 152
6.12.3 Respinte le osservazioni alla graduatoria DOCUP per un'immaginaria scadenza del termine di presentazione . » 154
6.12.4 Nulla osta edilizio del P.N.A.L.M. – È illegittimo il contributo per spese istruttorie ..... » 155

6.13 Diritto di accesso agli atti ..... » 157

6.13.1 Il differimento del diritto di accesso deve essere adeguatamente motivato ..... » 160

6.13.2 È possibile accedere ai dati relativi ai compensi di amministratori di società per azioni a prevalente capitale pubblico ? ..... » 161

6.13.3 Il coniuge separato ha diritto di accedere agli atti relativi ai lavori di manutenzione straordinaria dell'immobile assegnatogli in abitazione ..... » 162

6.13.4 Procedimenti ispettivi e di controllo – È consentito l'accesso agli esposti ..... » 165

6.13.5 Elaborati progettuali e concessione edilizia – Quando è consentito l'accesso agli atti ..... » 167

6.13.6 Illegittimo il rifiuto di accesso ai documenti attinenti ad un viaggio d'istruzione ..... » 168

6.13.7 Diritto di accesso dei consiglieri comunali ..... » 170

6.14 Varie ..... » 172

6.14.1 Dipendenti enti locali – È ammesso il rimborso delle spese legali ? ..... » 173

6.14.2 Se non cambia lo Statuto, il potere regolamentare resta al Consiglio regionale ..... » 174

6.14.3 Può perdere la carica il Sindaco che non nomina il Segretario comunale ..... » 176

6.14.4 Sportelli Postali di cassa riservati ai correntisti ..... » 178

6.14.5 Il ricorso alla Corte Costituzionale non sospende la legge regionale ..... » 179

6.14.6 Presunta illegittimità della composizione della Giunta comunale ..... » 181

7. APPENDICE 185

Elenco dei Difensori civici locali in Abruzzo ..... » 185

Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano ..... » 186

Testo della L.R. 23 gennaio 2004 n. 4 e della L.R. 5 agosto 2003 n. 11 (Art. 29) ..... » 190

Sig. Presidente del Senato,

Sig. Presidente della Camera,

Con il 2003 si conclude per questo Ufficio un anno di attività intensa, passata attraverso esperienze straordinarie sul piano professionale, sociale ed umano, a confronto con problematiche difficili, complesse, ma sempre stimolanti.

Un lavoro fatto di impegno, ma anche di grandi soddisfazioni, nel vedere impiantarsi e crescere in questa Regione un istituto di democrazia, di partecipazione e di garanzia dei diritti fino a qualche anno fa del tutto sconosciuto.

Vivere il dramma di tanti soggetti deboli, dare voce a chi non ha altri mezzi per far valere i propri diritti - se non ricorrendo alle defatiganti, e spesso umilianti, vie legali - prevenire tante occasioni di contenzioso, proporre soluzioni per migliorare il quadro legislativo e amministrativo (gran parte delle quali positivamente accolte dalle Amministrazioni interessate), fornire pareri, consigli, suggerimenti ad amministratori, funzionari, semplici cittadini e

organizzazioni sociali, dare ad ognuno la possibilità di accedere agli atti della pubblica amministrazione per conoscere lo stato della sua pratica o per tutelare un proprio interesse sono i momenti più pregnanti del quotidiano lavoro che il Difensore civico (grazie anche alla preziosa collaborazione della sua struttura) porta avanti.

Anche l'anno appena trascorso conferma un andamento di crescita che non si è mai interrotto dall'istituzione dell'Ufficio e che ci pone tra le Regioni più organizzate, più attente alla richiesta di difesa civica, con un servizio fortemente decentrato sul territorio.

Le nostre quattro sedi provinciali e le due sedi convenzionate (con i Comuni di Sulmona e di Fossacesia) ci mettono a diretto contatto con le sei maggiori aree comprensoriali della Regione, per ascoltare le istanze e offrire loro un servizio pubblico facilmente accessibile e scevro da ogni formalità o bardatura burocratica.

Il costante funzionamento di un Numero Verde consente poi a chiunque di esporre problemi e avere, il più delle volte, risposte immediate.

Si tratta spesso di gente che si perde nei meandri della burocrazia, nella complessità e nella lentezza delle procedure,

nell'incertezza delle norme, nell'arroganza e nell'indifferenza di chi gestisce i poteri pubblici.

Cresce soprattutto la domanda degli strati più deboli e indifesi di una società che ha voluto smantellare tutto il sistema dei controlli preventivi di legittimità senza creare efficaci contrappesi sul piano della tutela dei diritti, che non siano quelli affidati ad una giustizia ormai al collasso e incapace di dare risposte in tempi ragionevoli e coerenti con i diritti di cittadinanza europea.

Non è un caso se l'Italia continua ad essere destinataria di oltre la metà delle sentenze di condanna della Corte Europea dei Diritti Umani e se la stessa Corte ha avvertito l'esigenza di far appello al ruolo del Difensore civico per porre un argine al contenzioso.

Un appello rimasto sostanzialmente inascoltato a livello centrale, dove i timidi tentativi di istituire un difensore civico nazionale sembrano sempre più camminare sulle sabbie mobili della politica del rinvio.

Non deve allora stupire se anche gli assertori di uno Stato a forte connotazione federalistica e autonomistica stiano ripensando

sulla necessità di reintrodurre un qualche strumento di controllo che eviti al cittadino di percorrere il calvario della via giudiziaria.

Da qui il forte espandersi della domanda di difesa civica, che proviene dalle categorie più deboli della società ma anche da organizzazioni sociali, da portatori di interessi diffusi e da componenti politiche (naturalmente di minoranza) che vedono nel difensore civico l'unica forma di tutela alternativa a quella (lenta, costosa e frustrante) di tipo giustiziale.

L'Abruzzo non si sottrae a tale fenomeno; tanto più che il processo di riforma che sta investendo i "rami alti" del sistema costituzionale ha determinato nell'ordinamento regionale una serie di vuoti normativi e l'esigenza di adeguare la normazione regionale ai nuovi criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali.

Un ruolo significativo del nostro Ufficio è stato proprio quello di segnalare i vuoti legislativi, le incongruenze, gli appesantimenti procedimentali, le inadeguatezze del quadro normativo e organizzativo, proponendo soluzioni concrete e interventi in via di autotutela.

In molti casi, le segnalazioni sono state prontamente raccolte; in altri, l'Amministrazione non ha ritenuto di percorrere la via dell'autotutela, impegnandosi tuttavia a tenere in debita considerazione l'opinione espressa dal Difensore civico nel prosieguo dell'attività amministrativa.

Non sono mancati certo atteggiamenti di arroccamento, di difesa preconcetta delle proprie posizioni; ma si tratta di casi piuttosto marginali, rispetto ad un tipo di interlocuzione che ha visto amministratori e funzionari sempre aperti al confronto e a cogliere nell'intervento del Difensore civico un momento utile di collaborazione istituzionale.

1. IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITA'

Come già accennato, il 2003 registra la costante crescita della richiesta di tutela civica, in modo esponenziale rispetto alla diffusione tra la gente della conoscenza della figura del Difensore civico e alla articolazione dell'Ufficio sul territorio nei poli di maggiore concentrazione demografica.

Complessivamente le questioni trattate sono state circa 3500 (con un aumento del 20 % rispetto a quelle dallo scorso anno) e interessano una massa di utenti (singoli o associati) che ammontano ad almeno il doppio delle istanze.

Molte di queste sono formulate per le vie brevi, nel corso degli incontri o per via telefonica (grazie anche al costante funzionamento del Numero Verde).

E' quest'ultima la strada senz'altro preferita dai tanti amministratori e funzionari di enti e aziende che pongono quesiti interpretativi o chiedono pareri o consigli sui profili più disparati della vita delle pubbliche amministrazioni, e ai quali l'Ufficio è in grado di dare risposte immediate.

Per le problematiche invece che richiedono approfondimenti istruttori viene predisposto apposito fascicolo, gestito nel rigoroso rispetto delle norme sulla tutela della privasy.

Nel merito dell'attività svolta, v'è da prendere atto di una positiva tendenza ad una più equilibrata distribuzione delle domande di intervento all'interno del territorio regionale con una minore incidenza percentuale della provincia di L'Aquila e di quella di Teramo e un aumento delle province di Chieti e Pescara.

Quest'ultimi aumenti si spiegano, in parte, con l'apertura di una sede convenzionata con il Comune di Fossacesia e con un notevole afflusso di utenti alla sede di Pescara da parte di cittadini residenti nel Comune di Montesilvano (temporaneamente privo del Difensore civico comunale).

Questi, in sintesi i dati statistici per provincia:

- L'AQUILA 30%
- PESCARA 26%
- CHIETI 23%
- TERAMO 21%

Quanto alla suddivisione in base alle amministrazioni e agli enti pubblici coinvolti, resta sempre alta la richiesta di interventi nei confronti dei Comuni (38%); mentre in forte aumento è quella che riguarda gli enti e le aziende dipendenti dalla Regione(28%), con particolare riguardo alle Aziende Sanitarie Locali.

Più contenuti i reclami aventi a riferimento l'Amministrazione regionale (15%); che però hanno avuto generalmente ad oggetto questioni assai complesse investendo spesso atti amministrativi riguardanti vaste categorie di soggetti (graduatorie e procedure selettive per la concessione di contributi o per l'assegnazione di assegni, borse di studio, assunzioni di personale ecc).

Questa una sintesi delle risultanze:

ENTI DESTINATARI

- COMUNI	**38%**
ENTI E AZIENDE DIPENDENTI DALLA REGIONE	**28%**
- REGIONE	**15%**
- AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO	**7%**
- AZIENDE USL	**6%**
- CONSORZI VARI	**2%**
- PROVINCE	**2%**
- COMUNITA' MONTANE	**2%**

Quanto in fine alle materie, trattate si è ritenuto utile procedere ad un accorpamento di alcune di esse nei seguenti settori

MATERIE

LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA	**16%**
AFFARI FINANZIARI (tributi, canoni e tariffe, sanzioni amministrative)	**14%**
SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	**12%**
LAVORO, FORMAZIONE PROFESSIONALE E QUESTIONI PREVIDENZIALI	**11%**
AFFARI GENERALI E ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO	**8%**
CONTROLLO SOSTITUTIVO	**7%**
IMPIEGO PUBBLICO	**7%**
ATTIVITÀ PRODUTIVE (Industria, commercio, artigianato, ecologia, trasporti, turismo)	**6%**
URBANISTICA E PARCHI	**6%**
AGRICOLTURA (Consorzi Bonifica, usi civici ecc.)	**5%**
VARIE	**5%**
DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE	**3%**

2. IL RUOLO PROPOSITIVO

E' a mio avviso la vera essenza innovativa della figura del Difensore civico, che lo pone, ad un tempo, come collaboratore dell'Amministrazione e promotore della tutela dei diritti, dal momento che esso agisce all'interno della stessa Amministrazione per prevenire i conflitti e migliorare il modo di amministrare.

In questo senso si iscrivono alcune delle proposte normative che hanno riguardato:

- l'emanazione di una nuova normativa sul controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione (approvata da Consiglio regionale lo scorso 30 dicembre e divenuta L.R. n. 4/04). Pregio della predetta L.R. n. 4/2004 è certamente quello di aver fatto chiarezza sul dibattuto e delicato tema dei controlli sulle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, ma anche di aver rivisto e precisato l'istituto del controllo preventivo di legittimità e di quello

sostitutivo degli organi regionali sugli enti e sulle aziende dipendenti dalla Regione.

Resta peraltro il rischio che la legge possa essere coinvolta in un giudizio di costituzionalità, trattandosi di materia tuttora fortemente controversa e al centro del confronto politico istituzionale tra Stato e regioni.

- l'introduzione, da parte della Giunta regionale di una disciplina uniforme per il pagamento del ticket per le prestazioni del Pronto Soccorso, che dovrebbe far venir meno la giungla contributiva determinatasi a seguito di deliberazioni autonomamente assunte da vari Direttori Generali delle Aziende USL;
- il varo di una legge normativa regionale per regolare il controllo sulle piscine ad uso natatorio;
- l'emanazione di una legge che definisca le competenze, le modalità di gestione e le fonti di finanziamento per garantire il trasporto scolastico degli alunni diversamente abili che frequentano le scuole superiori e le università, evitando i ricorrenti contenziosi tra

Amministrazioni provinciali e amministrazioni comunali sull'interpretazione dell'art. 139 del D.Lgs. n. 112/98;

- la rivisitazione della normativa regionale (risalente al 1978) sul trasporto scolastico nelle scuole dell'obbligo, evitando che gli alunni residenti nei piccoli Comuni montani siano costretti a pagarsi lo scuolabus per raggiungere gli istituti scolastici di altri Comuni vicini;
- la definizione, in via legislativa, delle competenze di Regione e Province in tema risarcibilità dei danni provocati agli automobilisti da cinghiali e dalla fauna selvatica, in generale;
- l'invito al Consiglio regionale a rivedere una norma che, con effetto retroattivo, sospendeva i benefici a favore degli immigrati per l'acquisto della prima casa;
- l'aggiornamento del Regolamento regionale che disciplina la concessione dei contributi ai pazienti bisognosi di cure radio e chemioterapiche al fine di determinare un sistema di ripartizione dei fondi tra le Aziende USL che

tenga conto, non dei residenti, bensì dell'effettivo numero delle richieste di intervento nell'ambito di ciascuna ASL;

- la riconduzione alla competenza del Consiglio regionale della potestà regolamentare, secondo quanto inequivocabilmente stabilito dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 313 del 21/10/2003.

3. L'ORGANIZZAZIONE

La struttura organizzativa del Difensore civico, sempre in attesa di un'apposita legge regionale che ne definisca in maniera più precisa e puntuale la pianta organica, è composta di un Servizio di Segreteria e di due Uffici.

La struttura si avvale di quattro collaboratori categoria B, che svolgono i compiti di videoscrittura, protocollo atti, archiviazione pratiche (sia cartacee che informatiche) e ricerca giuridica mediante l'utilizzo dei vari siti su internet.

Presso le sedi decentrate di Pescara e Chieti è in atto una collaborazione saltuaria di personale in servizio, rispettivamente,

presso altre strutture del Consiglio regionale e della Giunta regionale; mentre per la sede di Teramo è a disposizione un Funzionario di categoria D3, che garantisce un servizio pieno ed efficiente.

Tutto il personale dipendente ha raggiunto un'elevata competenza professionale nell'espletamento della propria attività di supporto all'opera del Difensore civico; tanto più se si tiene conto che, a fronte delle variegate tematiche trattate, l'Ufficio non ha mai fatto ricorso a consulenze esterne.

4. I COSTI

Anche per quest'anno, le spese per il funzionamento dell'Ufficio sono state assai contenute.

Tale obiettivo è stato raggiunto con il contenimento degli oneri di organizzazione e con un'attenta razionalizzazione del personale, il cui positivo apporto ha fatto venir meno l'esigenza di qualsiasi forma di consulenza esterna consentendo così un naturale risparmio economico.

Stazionarie risultano anche le spese riferibili al trattamento accessorio del personale dipendente, nonché quelle riferibili

all'attività propria del Difensore civico, che permangono ridotte di circa la metà rispetto a quelle previste nelle altre realtà regionali.

5. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il 2003 è ancora un anno di attesa per la definizione di un quadro normativo dell'istituto della difesa civica a livello nazionale, nonostante l'avvio di un lavoro di studio e di proposta affidato ad un apposito Comitato tecnico politico, istituito dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali (di cui lo scrivente è componente), che ha formulato le prime proposte da portare all'attenzione delle Commissioni speciali incaricate dalla rielaborazione degli statuti regionali e che dovrà confrontarsi con le ipotesi governative per introdurre la figura del Difensore civico nazionale.

Quanto alle attuali competenze, attribuite dalla legislazione statale ai difensori civici regionali, elementi di novità riguardano essenzialmente:

1) Sul versante statale meritano attenzione:

la revisione dell'art. 25, comma 4 della legge n. 241/90 (in via di approvazione definitiva al Senato) con la quale si conferma la funzione "paragiurisdizionale" – attribuita al Difensore civico regionale dall'art. 15 della L. n. 340/2000 – consistente nel potere di riesaminare le decisioni riguardanti l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi e si precisano opportunamente alcuni contorni incerti circa la distribuzione delle competenze tra i vari livelli di difesa civica .

Nel testo passato in Commissione Affari costituzionali della Camera, si stabilisce infatti che in caso di diniego o di differimento dell'accesso, la richiesta di riesame della predetta determinazione, se riguardante atti dell'Amministrazioni comunali, provinciali e regionali possono essere presentate " al Difensore civico competente per l'ambito territoriale, ove costituito".

Qualora tale organo non sia stato istituito " la competenza è attribuita al Difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Nei confronti invece degli atti delle "Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso ", di cui all'art. 27 della 241/90 (art. 17 D.d.l).

Tale formulazione può dirsi complessivamente soddisfacente ed equilibrata ed è il risultato di un forte impegno della Conferenza dei Difensori civici regionali, intervenuta sulla predetta Commissione parlamentare che- in un primo momento - aveva cancellato la possibilità di ricorso al Difensore civico, lasciando al TAR la competenza a pronunciarsi contro le decisioni di rigetto o di ritardo dell'Amministrazione nei confronti delle istanze di accesso; un'ipotesi assai opinabile, che avrebbe finito per ingolfare il già pesante contenzioso in sede giurisdizionale e per togliere al cittadino la possibilità di avvalersi di uno strumento assolutamente semplice, gratuito e veloce per risolvere controversie spesso originate da incomprensioni, arroccamenti e atteggiamenti autoreferenziali della burocrazia.

2) La complessa problematica del controllo sostitutivo

Il 2003 è stato un anno di incertezze e disorientamenti interpretativi circa la sopravvivenza – dopo l'entrata in vigore della L.C. n. 3 del 2001 - del potere sostitutivo attribuito al Difensore civico regionale dall'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000 (nel caso in cui l'ente locale ritardi od ometta l'adozione di un atto obbligatorio per legge).

La riforma del Titolo V della Costituzione (con l'abrogazione dell'art. 130 e la riformulazione degli artt. 114 e 117 della Costituzione) aveva infatti aperto un lungo e appassionato dibattito - a livello politico, dottrinario e giurisprudenziale - circa la compatibilità di tale funzione con l'avvenuta soppressione dei controlli preventivi di legittimità e con il nuovo assetto dei poteri pubblici.

Un chiarimento sulla delicata materia era atteso dalla riscrittura del T.U. sulle autonomie locali (lontano ancora dal concretizzarsi); ma anche da una più puntuale specificazione della legge n. 131 del 5 giugno 2003, attuativa della predetta riforma costituzionale che, sul

punto in discussione, sembra invece aver introdotto ulteriori elementi di dubbio e di difficoltà interpretativa, anziché fare la chiarezza da tutti auspicata.

E ciò perché la richiamata legge n. 131 si limita ad attribuire a Comuni e Province la facoltà di prevedere nei rispettivi statuti forme di controllo, anche sostitutivo; ma nulla dice - per la fase transitoria - quanto alla permanenza o meno della funzione sostitutiva in capo al del Difensore civico (ex art. 136 T.U.EE.LL) nei confronti di quegli enti che non abbiano o non intendano avvalersi (come finora avvenuto nella stragrande maggioranza degli enti territoriali abruzzesi) della predetta autonomia di scelta.

Nel contempo si è però assistito ad un atteggiamento di netta chiusura del Governo centrale nei riguardi di leggi regionali che prevedevano genericamente il controllo sostitutivo della Regione (e, in taluni casi, del Difensore civico) nelle ipotesi di ritardato od omesso esercizio di

funzioni amministrative conferite dalla stessa Regione agli enti locali.

A sciogliere definitivamente ogni dubbio è fortunatamente intervenuta la Corte Costituzionale con due recenti sentenze (n. 43 e n. 69 del 2004) sancendo la piena legittimità delle predette leggi regionali, nel presupposto che il potere sostitutivo sugli enti locali attribuito al Governo dal novellato art. 120 Cost. è solo una forma di controllo speciale ed eccezionale, che non esclude la previsione di ulteriori forme di controllo regionale per garantire il corretto e puntuale esercizio delle funzioni attribuite o delegate a livello locale.

Il provvidenziale intervento della Consulta consente ora di guardare con sicurezza anche alla sorte dell'art.9 della L.R. abruzzese 5 agosto 2003 n. 11 (impugnato dal Governo), nel punto in cui demanda al Difensore civico il compito di sostituirsi ai Consigli comunali che non provvedano tempestivamente ad effettuare le designazioni

dei propri rappresentanti per la ricostituzione dell'organo comunitario.

2) Sul versante regionale, due le leggi che hanno inciso sulla competenza del Difensore civico.

- La prima è la legge n. 4 del 28 gennaio 2004, che ridefinisce il quadro dei controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali - nonché dei controlli sostitutivi e preventivi di legittimità sugli atti degli enti dipendenti dalla Regione - e conferma in capo al Difensore civico regionale la competenza ad intervenire nei riguardi di tutti gli enti locali che, attraverso l'autonomia statutaria, non si siano dati forme diverse di controllo sostitutivo.

Una normativa questa che, oltre a definire meglio termini e modalità del potere sostitutivo, si adegua perfettamente al recentissimo orientamento della Corte Costituzionale (sentenze n. 43 e n. 69 del 2004) che, nel riconoscere la potestà legislativa delle regioni in materia di controlli sostitutivi sugli atti degli enti locali, impone tuttavia al legislatore regionale di precisare alcune garanzie

procedimentali per l'esercizio di tali funzioni (necessità della fonte legislativa, possibilità del contraddittorio ecc).

- La seconda fonte normativa è la legge n. 11 del 2003, (dianzi ricordata) con la quale, nel ridisciplinare le Comunità Montane, si è previsto il controllo sostitutivo di questo Ufficio qualora gli enti locali ritardino le designazioni in seno al Consiglio della C.M.

Manca invece, a tutt'oggi, una nuova legge regionale che ridefinisca complessivamente il ruolo, i compiti e, soprattutto, l'organizzazione dell'Ufficio, rimasta questa ancora ancorata alla legge istitutiva n. 126 del 1995 e alle parziali modifiche introdotte dalla successiva L.R. n. 45 del 1998.

Queste ultime fonti vanno ora adeguate alla disciplina delle strutture amministrative della Regione, di cui alla L.R. n. 77/99, nei cui confronti esse continuano a mantenere il carattere della specialità.

6. LE MATERIE

E' compito non facile (e soprattutto molto laborioso) riassumere e sistemare in modo organico e puntuale tutte le questioni trattate nella variegata gamma di materie in cui si dispiega l'intervento del Difensore civico.

Si spera tuttavia, che il lavoro di sintesi dia utili indicazioni per dare il senso complessivo dell'attività dell'Ufficio, che ormai si sviluppa a tutto campo e si misura con le problematiche più diverse.

All'interno delle singole materie (o di settori di materie affini) si è ritenuto utile approfondire gli interventi più significativi ovvero quelle iniziative che rivestono direttamente un più ampio interesse per i cittadini e per l'Amministrazione indirettamente coinvolta.

6.1. AFFARI FINANZIARI (TRIBUTI CANONI E TARIFFE, SANZIONI AMMINISTRATIVE)

Le questioni riconducibili a questo variegato settore, hanno assunto particolare interesse, soprattutto per l'immediata

ripercussione che hanno nei confronti dei cittadini alle prese con la continua evoluzione della normativa.

Frequenti sono le lamentele sulla scarsa intelligibilità degli atti e sui lunghi tempi di attesa dei procedimenti, nei confronti dei quali l'Ufficio ha esercitato una funzione positiva di supporto collaborativo, di mediazione e di sollecitazione che spesso ha evitato l'instaurarsi di inutili e costosi contenziosi.

In presenza di situazioni interpretative di una certa complessità, si è ritenuto utile investire della questione l'Ufficio del Garante del Contribuente, per avere un contributo autorevole di opinione.

Molte sono state le richieste riguardanti l'applicazione delle tasse e imposte locali - quali l'ICI, la TARSU e la TOSAP - sia in riferimento agli accertamenti disposti dai Comuni direttamente o più spesso a mezzo di società o cooperative, sia per i problemi attinenti alla mancata notifica delle cartelle esattoriali nei termini di legge; sotto quest'ultimo profilo, è venuto spesso in evidenza il profilo della perentorietà dei predetti termini, secondo un indirizzo giurisprudenziale cha ha trovato conferma anche nella recente

sentenza della Cassazione n. 10 del 7.1.2004 (dove si chiarisce che una notifica oltre i termini determina la decadenza dell'Amministrazione finanziaria dal diritto di far valere la propria pretesa nei confronti del contribuente).

Nel complesso, le Amministrazioni interessate (sia statali che locali) hanno offerto un'apprezzabile collaborazione nel rivedere le proprie decisioni, difformi dall'orientamento giurisprudenziale appena ricordato.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

6.1.1. Passi carrabili all'interno di centri abitati – La tassa va al Comune.

La questione è stata sollevata dal Sindaco di un Comune che contestava alla Provincia la competenza a riscuotere la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche per gli accessi a "raso".

Il Difensore civico ha condiviso la tesi del Sindaco, che individua nel Comune l'ente impositore in tema di passi carrabili insistenti all'interno dei centri abitati.

L'imputazione in capo all'Amministrazione comunale della competenza al rilascio di concessioni ed autorizzazioni nei tratti di

strade statali, regionali o provinciali che attraversano i predetti centri abitati deriva infatti sia dall'art. 2, comma 7 del D. Lgs. n. 285/92 (per i centri con popolazione superiore ai 10 mila abitanti) sia dall'art. 26, comma 3 del medesimo D. Lgs. (per i centri con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti), fatto salvo il previo nulla osta dell'ente proprietario della strada.

L'Amministrazione provinciale invece rivendicava a sé il diritto alla riscossione e a dettare la relativa disciplina, invocando l'art. 39 del D.Lgs. n. 507/93 (a tenore del quale la tassa è dovuta al Comune o alla Provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione).

Tale interpretazione è apparsa tuttavia poco condivisibile, dal momento che – in mancanza di diversa disposizione in contrario – il pagamento del tributo si presume vada corrisposto a chi adotta l'atto concessorio o autorizzatorio.

In questo senso d'altronde si è di recente espressa anche la Commissione tributaria regionale per l'Abruzzo.

Di qui una sollecitazione alla Provincia di adoperarsi con ogni sollecitudine per consentire all'Amministrazione comunale

interessata la concreta applicazione della propria normativa regolamentare, evitando l'interferenza tra fonti normative e ogni ipotesi di duplicazione di imposta.

Tanto più che, con deliberazione consiliare del febbraio 2002, la stessa Provincia si era impegnata ad adeguarsi all'orientamento espresso dalla giurisprudenza e dal Ministero delle finanze (Risoluzione n. 225/97) circa la non tassabilità – a decorrere dal 1997 – degli accessi "a raso".

6.1.2. Consorzio di bonifica, cambia il sistema di riscossione delle quote di contribuenza

Ci sono voluti parecchi mesi e un'insistente sollecitazione del Difensore civico della Regione per convincere un Consorzio di Bonifica (del Bacino Moro – Sangro – Sinello e Trigno) a rinunciare ad un sistema di riscossione delle quote di contribuenza che penalizzava fortemente i proprietari di immobili ricadenti nel territorio di propria competenza.

Il Difensore civico aveva contestato la legittimità delle cartelle esattoriali che arrotondavano per eccesso, fino a € 10,33, anche somme d'importo di gran lunga inferiore; arrotondamento che

serviva ad aggirare il divieto – sancito dell'art. 4 della D.Lgs. n. 46 del 1999 – di iscrivere a ruolo tributi che non raggiungessero il minimo di 20 mila lire.

Analogo rilievo aveva formulato quest' Ufficio alla prassi di emettere tante cartelle di pagamento quante erano le Partite catastali, in contrasto con l'art. 12 del D.P.R. 602/73, che prevede l'obbligo di formare ruoli distinti per ciascuno degli ambiti territoriali in cui opera il concessionario e impone che in ciascun ruolo vengano iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni ricadenti nell'ambito territoriale del concessionario stesso.

Entrambe le osservazioni hanno trovato ora la condivisione del Commissario straordinario del Consorzio in questione, il quale ha assicurato che l'Ente avrebbe provveduto all'emissione dei ruoli dell'esercizio in corso in linea con quanto indicato dal Difensore civico.

Nella circostanza, lo scrivente ha anche espresso l'auspicio che tale linea venga seguita da altre strutture consortili, visto che

già molte Commissioni tributarie si sono orientate nella stessa direzione.

6.1.3. La Banca d'Italia non può rifiutare i versamenti della tassa a carico dei revisori

L'istituzione di un conto corrente postale per il pagamento della tassa annuale di iscrizione nel Registro ministeriale dei revisori dei conti non esime le Tesorerie provinciali dello Stato dall'obbligo di accettare i versamenti diretti ai propri uffici.

E' quanto sostenuto dal Difensore civico, a fronte del rifiuto ad accettare il versamento opposto da una delle Sezioni provinciali, a parere della quale la possibilità di avvalersi, da quest'anno, dell'apposito bollettino postale "premarcato" comportava l'impossibilità di versare direttamente alla Tesoreria il contributo annuale.

Dopo un rapido chiarimento con la Sede centrale di Roma l'Ufficio provinciale, della Banca d'Italia, si è convinto dell'insostenibilità della sua posizione ed ha riaperto lo sportello

per il versamento della tassa, evitando a tanti interessati le file agli uffici postali e il pagamento dei bollettini di conto corrente.

6.1.4. Contestato il fermo amministrativo di ciclomotore

Un cittadino si è rivolto al Difensore civico per contestare le modalità di esecuzione del fermo amministrativo del ciclomotore (condotto dal proprio figlio) effettuato dal Corpo di Polizia Municipale di un Comune e per chiedere, tra l'altro, il risarcimento dei danni che, a suo giudizio, avrebbe ingiustamente subito.

In particolare, l'interessato ha lamentato una non corretta applicazione del vigente art. 396 del Regolamento approvato con DPR n. 495 del 16.12.92 che – limitatamente al fermo amministrativo del ciclomotore – dispone che sia il conducente ad indicare il luogo del ricovero temporaneo del mezzo e, solo nel caso in cui lo stesso conducente si trovi nell'impossibilità di indicarlo, prevede che il ricovero avvenga presso l'Ufficio o Comando cui appartiene l'organo accertatore ovvero in un deposito autorizzato.

Nel caso di specie, invece, l'organo accertatore avrebbe disposto direttamente il ricovero in un deposito sito in un Comune

diverso, senza quindi dare al conducente la possibilità di effettuare la prevista indicazione e costringendolo a sopportare un ingiustificato aggravio di spese.

Al riguardo, poiché la norma regolamentare richiamata dall'esponente non si presta a dubbi interpretativi – né sembra confliggere con le modifiche all'art. 214 Codice della Strada introdotte dalla legge 1 agosto 2003 n. 214 - l'Ufficio ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione comunale competente.

E' evidente infatti che la disposizione riguardante il fermo di ciclomotori ha carattere speciale rispetto alla disciplina generale sul fermo degli autoveicoli, come confermato anche da una circolare del Ministero dell'Interno del 9 giugno 2000.

D'altronde, tale indirizzo trovava ulteriore sviluppo nell'art. 38 del decreto legge di accompagnamento della Finanziaria 2004 che - nel sostituire il comma 1 del citato art. 214 del C.d.S. – ha disposto che il proprietario dell'autoveicolo (o, in sua assenza, il conducente o un altro soggetto obbligato in solido) sia nominato custode, con obbligo di bloccarne la circolazione e di provvedere alla collocazione del veicolo in un luogo di cui abbia la disponibilità ovvero di

custodirlo a proprie spese in un luogo non sottoposto a pubblico passaggio.

Alla luce di tali considerazioni, la questione si è avviata a positiva conclusione.

6.1.5. Un travagliato caso di rimborso ILOR

Non si è ancora concluso un annoso caso di rimborso ILOR, portato all'attenzione del Difensore civico da parte di un cittadino che, nel 1986, fece ricorso per ottenere il rimborso dell'ILOR pagata e non dovuta.

Il ricorso in prima istanza venne contestato dall'Ufficio delle Entrate, per cui si instaurò un contenzioso presso la Commissione tributaria centrale.

Successivamente, nel 1999, a seguito di un mutato orientamento giurisprudenziale - e delle nuove norme in tema di autotutela da parte dell'Amministrazione finanziaria - la Direzione regionale per le Entrate competente per territorio riconobbe il diritto al rimborso del tributo in questione, con contestuale richiesta di estinzione del contenzioso tributario pendente innanzi alla predetta Commissione.

Di qui una segnalazione rivolta alla Direzione Centrale dell'Agenzia delle Entrate in Roma, per sollecitare l'atteso rimborso sulla cui spettanza si era nel frattempo espresso anche il Garante del Contribuente.

La stessa Direzione Centrale ha quindi invitato i suoi Uffici periferici a provvedere.

6.1.6. Le nuove quote di contribuenza ai Consorzi di Bonifica non convincono i proprietari

Sono molti i possessori di terreni che si rivolgono al Difensore civico per manifestare disappunto e malcontento per il fatto che le cartelle esattoriali dei Consorzi di Bonifica in arrivo negli ultimi tempi contengono aumenti notevoli rispetto agli scorsi anni.

L'inatteso aggravio contributivo è dovuto, in genere, al fatto che alcuni Consorzi si sono dati un nuovo Piano di classificazione - ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 36/96 - articolando le entrate in base ai servizi di cui i fondi beneficiano e tenendo conto degli oneri di funzionamento degli organi e degli uffici del Consorzio, di quelli

per la gestione delle infrastrutture idrauliche di bonifica e di quelli relativi alla gestione dell'irrigazione e di servizi speciali.

La collaborazione di questo ufficio è servita almeno a chiarire i termini della questione o ad indirizzare i contribuenti sulle iniziative più opportune da intraprendere.

6.1.7. Servizio illuminazione votiva con pagamento anticipato e senza contratto

E' dovuto intervenire a più riprese il Difensore civico su un Comune che - tramite una società affidataria del servizio impianti elettrici votivi presso il locale Cimitero - richiedeva il pagamento del canone annuo anticipato.

Ad interessare l'Ufficio è stato un cittadino che si è visto recapitare l'avviso di pagamento senza che il medesimo avesse sottoscritto alcun contratto e senza conoscere il contenuto della convenzione con la Società appaltatrice.

Dopo vari approfondimenti, si è dovuto constatare che il Comune aveva di recente rinnovato per altri 20 anni la gestione del servizio; ma mancavano sia la deliberazione con cui (20 anni) prima era stato di fatto disposto l'affidamento - prescindendo da

ogni procedura di gara pubblica - sia la stipula di un regolare contratto.

Da tale vizio originario discendeva poi anche la mancanza di una disciplina dei rapporti tra la ditta affidataria e gli utenti del servizio.

Non essendosi l'Amministrazione comunale adoperata in via di autotutela (nonostante i ripetuti suggerimenti dello scrivente), la questione è finita all'attenzione della Procura regionale della Corte dei Conti, per eventuali ipotesi di responsabilità contabile.

6.1.8. Canone acqua su base forfetaria

Anche nel corso del 2003, ci sono state diverse richieste di intervento nei confronti di un ex Consorzio acquedottistico che continua a far pagare il canone dell'acqua in modo forfetario, nonostante la presenza di contatori installati presso utenze già fornite di contatori.

La questione è stata sollevata soprattutto da proprietari di piccoli appartamenti in località montane della Marsica che, pur frequentando solo pochi giorni l'anno la propria abitazione

(regolarmente munita di contatore), si vedono ancora richiedere il pagamento forfetario della fornitura d'acqua, oltre che delle tariffe per la fognatura e per la depurazione (applicate sul consumo presunto).

Il Consorzio tuttavia riteneva di non poter prescindere da tale metodo di calcolo fino a quando non fosse stata portata a termine l'installazione dei contatori presso tutte le utenze del territorio comunale, al fine di non creare disparità di trattamento tra i cittadini ivi residenti.

Di qui una forte sollecitudine ai Comuni interessati perché provvedessero con ogni urgenza ad ultimare l'installazione dei contatori e a rendere così possibile rapportare le bollette idriche agli effettivi consumi.

Successivamente, anche la C.C.I.A.A. interveniva a sostenere l'iniziativa del Difensore civico e a ribadire l'illegittimità del sistema di calcolo dei consumi.

La Direzione del Consorzio ha comunque assicurato che, a metà del 2004, dovrebbe essere tutto pronto per avviare la lettura

dei contatori e tenere conto dell'effettività dei consumi dei singoli utenti.

6.1.9. ICI su aree edificabili in base a PGR non ancora efficace

E' il quesito posto al Difensore civico da un cittadino, il quale ha chiesto di sapere se i terreni inseriti come edificabili in un Piano Regolatore adottato, ma non ancora efficace, possano essere assoggettati all' ICI.

E ciò anche in relazione alla recente sentenza della Corte di Cassazione 15 gennaio 2003 n. 467, la quale ha ritenuto che, ai fini tributari, debbano essere prese in considerazione solo le aree la cui destinazione edificatoria sia prevista da strumenti urbanistici perfezionati ed efficaci.

Al riguardo, lo scrivente ha fatto presente che la citata sentenza, pur avendo a diretto riferimento l'applicabilità di tributi diversi dall'ICI (ma che con quest'ultima fattispecie tributaria hanno notevoli elementi di affinità), contiene argomentazioni e

conclusioni che non possono non valere per l'interpretazione della normativa sull'ICI.

Tanto più che la pronuncia della Suprema Corte conferma un indirizzo giurisprudenziale in materia decisamente predominante (cfr. ad esempio Cass. Civile n. 16202/2001 e n. 20/2002) e trova conforto anche nel raffronto con altre norme impositive, quali quelle in tema di IVA (art. 2, comma 3 lett. c) del DPR n. 633/72) e di IRPEF (art. 81, comma 1 lett. b) del DPR n. 917/86).

D'altronde – sul piano logico e sostanziale – non si comprende come possa essere gravata da tale imposta un'area che non ha ancora acquisito la "edificabilità legale", posto che la semplice adozione dello strumento urbanistico ha il solo effetto di far scattare le misure di salvaguardia.

Alla luce di tali considerazioni, lo scrivente ha espresso l'avviso che l'ente impositore non possa far gravare l'ICI su aree inserite in un PRG che non sia, al momento, pienamente operativo.

6.2. *AGRICOLTURA (CONSORZI DI BONIFICA ED USI CIVICI)*

Le questioni che sono state portate all'attenzione dell'Ufficio hanno riguardato prevalentemente tematiche afferenti al variegato settore delle attività agricole, zootecniche e forestali.

Sempre più ricorrenti sono anche le richieste di risarcimento dei danni da incidenti stradali causati agli automobilisti da animali selvatici.

Diversi agricoltori hanno lamentato i notevoli ritardi con cui vengono elargiti i contributi per la coltivazione dei cereali da parte dell'AGEA, nei confronti della quale, l'Ufficio ha ritenuto comunque opportuno svolgere un'azione di sensibilizzazione a tutela delle aziende agricole coinvolte pur consapevole della non assoggettabilità di detta Agenzia nazionale alla sfera di competenza territoriale del difensore civico.

Altre pratiche hanno avuto ad oggetto le problematiche degli usi civici e delle terre tratturali, con particolare riferimento ai metodi di calcolo delle affrancazioni delle terre civiche.

Particolarmente complesse e numerose le richieste di intervento per verifiche demaniali delle terre di uso civico in alcuni

Comuni montani per le quali si è dovuto affrontare un laboriosissimo e difficile lavoro di ricostruzione storico-catastale di provvedimenti di classificazione risalenti fino all'epoca napoleonica, alla ricerca di atti di omologazione non registrati o andati distrutti.

Tra i casi più complicati e controversi, quelli riguardanti centinaia di cittadini del Comune di Elice, costituitisi in apposita associazione per contestare il lavoro di verifica demaniale effettuato da un esperto (poi deceduto) che contraddiceva alle conclusioni cui erano pervenuti altri verificatori attorno alla metà del 1800.

Con la mediazione del Difensore civico, si è riusciti a far nominare altro perito demaniale che dovrà tener conto di alcuni ritrovamenti documentali acquisisti presso archivi e biblioteche universitarie.

Oggetto di forte contestazione sono state altresì alcune situazioni createsi in vari Comuni del Comprensorio morsicano, dove si è posto il problema della reintegra delle terre civiche o dove si è aperto un vasto contenzioso avverso gli atti di verifica demaniale o per l'esercizio di attività di cava su terreni a suo tempo

legittimati ma per i quali i proprietari non avevano proposto ricorso avverso i provvedimenti di reintegra al demanio comunale.

Questi alcuni casi più importanti.

6.2.1. Continua la polemica tra Comune di L'Aquila e Regione sul calcolo dell'affrancazione.

E' dovuto nuovamente intervenire il Difensore civico per cercare di comporre una pesante polemica che il Settore ambiente del Comune capoluogo tiene in piedi con il competente Servizio dell'Assessorato regionale all'Agricoltura sul diverso metodo di calcolo dell'affrancazione dei terreni di uso civico, usato dalle due strutture.

Mentre infatti il Comune (al quale spetta decidere sulle affrancazioni delle terre già legittimate) prende a riferimento un calcolo delle migliorie che porta il costo delle affrancazioni più vicino ai valori medi dei terreni ad uso agricolo (2 o 3 mila circa delle vecchie lire) viceversa l'Assessorato regionale (che provvede a decidere anche sull'affrancazione, qualora sia chiesta contestualmente alla legittimazione) fa una stima che riduce il

costo della stessa affrancazione ad una cifra di gran lunga inferiore (circa 100 lire a mq).

La contestazione investe poi anche le procedure seguite dall'Assessorato regionale, che non coinvolgerebbero le strutture amministrative del Comune (e quelle delle Amministrazioni Separate).

La questione (sulla quale, lo scorso anno, sembrava essersi raggiunto un utile compromesso in un incontro congiunto svoltosi presso la sede dello scrivente) sembra ora riaprirsi e rischia di formalizzarsi in via giurisdizionale.

Data la delicatezza della questione (che coinvolge anche eventuali profili di responsabilità contabile), questo Ufficio ha invitato tutti ad una attenta riconsiderazione ed ha suggerito comunque un intervento chiarificatore del legislatore regionale che indichi le linee operative da seguire e dia alle migliaia di possessori di terre civiche la possibilità di vedere regolarizzate le rispettive posizioni, dopo decenni di attesa.

6.2.2. Danni agli automobilisti provocati da cinghiali – Aumenta la confusione sulla responsabilità

Non bastava lo scaricabarile - tra Regione, Province ed Enti Parco - nell'addossare, l'uno all'altro, la responsabilità per i danni derivanti da incidenti stradali causati dall'attraversamento da cinghiali.

A rendere più confusa l'imputazione delle responsabilità ora ci si mettono anche i giudici dei tribunali abruzzesi che – chiamati a pronunciarsi in appello contro le sentenze dei Giudici di Pace (generalmente favorevoli agli automobilisti) - emettono sentenze di segno opposto.

Dopo una giurisprudenza che sembrava sempre più consolidarsi nel senso di chiamare in causa la responsabilità della Regione e degli Enti Parco (per gli incidenti all'interno delle aree protette; così Cass. Civ. Sez. III sent. n. 13907/2002 e n. 8788/99), interviene ora un nuovo orientamento di alcuni Tribunali abruzzesi, che invece si schierano a favore della Regione ritenendo che su di essa non possa farsi ricadere la responsabilità per danno cagionato da un animale "soprattutto perché selvatico"

sia perché la stessa Regione "non è proprietaria della strada" (Tribunale di Lanciano).

Secondo il tribunale di L'Aquila, invece, il soggetto astrattamente obbligato al risarcimento – ammesso che sussistano i presupposti di cui all'art. 2043 c.c. – sarebbe piuttosto la Provincia territorialmente competente.

Per gli incidenti all'interno delle aree protette, il Tribunale di Teramo ha infine (giustamente) sancito che la responsabilità in questione appartiene al Parco (e non alla Regione, come aveva stabilito il Giudice di Pace).

Prosegue comunque l'annosa quérelle tra le Province e la Regione sull'interpretazione delle norme regionali di delega delle funzioni sulla caccia che, secondo le Amministrazioni provinciali (ed avviso anche di questo Ufficio) non ricomprendono quelle relative al risarcimento dei danni a persone o cose, rinconducibili in base alla responsabilità "aquilana", di cui all'art. 2043 Cod. Civ.

Un contenzioso sostanzialmente inutile e controproducente, per il quale lo scrivente è più volte intervenuto – a tal fine formulando anche un'ipotesi di testo legislativo – per suggerire il

varo di una precisa normativa che affidi alle Province (già titolari della gran parte della viabilità) anche le funzioni connesse all'eventuale responsabilità per danni comunque causati dalla fauna selvatica.

Per i tanti automobilisti che ora attendono l'esito delle richieste di risarcimento, c'è solo da auspicare che intervenga qualche sentenza della Corte di Cassazione che – sulla scorta anche della nostra legislazione regionale – metta finalmente d'accordo le contraddittorie posizioni dei giudici abruzzesi.

6.2.3. Piccola proprietà contadina – Richiesta di certificati catastali, anziché di visure

E' stato sollecitato un intervento del Difensore civico nei riguardi di un Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura che - a differenza degli altri Ispettorati - pretendeva la presentazione dei certificati catastali, anziché delle visure catastali, per le pratiche di compravendita e concessioni in enfiteusi di fondi rustici afferenti alla piccola proprietà contadina, di cui al D.Lgs. n. 111 del 1948.

Ad evitare, tra l'altro, un'ingiustificata disparità di trattamento all'interno della Regione, lo scrivente ha invitato la Direzione Agricoltura della Giunta regionale ad impartire le opportune direttive ai Servizi I.P.A., perché si adeguassero alla normativa in materia di semplificazione amministrativa e di autocertificazione, ricordando che i certificati catastali sono documenti già in possesso di altre amministrazioni pubbliche e ben possono essere sostituiti da semplici (e meno costose) visure.

La sollecitazione è stata puntualmente raccolta dalla struttura assessorile, che ha invitato i Servizi IPA ad acquisire d'ufficio – ove necessario – gli eventuali certificati a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

6.2.4. Quote di contribuenza ai Consorzi di Bonifica – Si apre qualche spiraglio all'eliminazione dell'arrotondamento

Nonostante i numerosi interventi negli anni trascorsi, continua il ricorso agli arrotondamenti per eccesso delle quote di contribuenza da parte di alcuni Consorzi che, senza apparente

motivazione, aumentano le quote fino a raggiungere l'importo minimo iscrivibile a ruolo (pari a € 10.33).

Nonostante l'adozione di nuovi Piani di classificazione, sono tanti i proprietari di terreni che si vedono recapitare cartelle di pagamento - pari esattamente al predetto importo - allo scopo evidente di aggirare, surrettiziamente, il disposto dell'art. 4 del D.Lgs. n. 46/99 (che fissava il limite minimo di iscrizione a ruolo nelle vecchie 20 mila lire).

Per la verità, in qualche Consorzio, il Commissario Straordinario ha riconosciuto l'incongruenza del sistema di riscossione e, almeno dal 2003, ha deliberato di rinunciare alla riscossione di importi inferiori ad € 10,33.

Altri Commissari invece – preoccupati della notevole incidenza che i piccoli terreni hanno sui loro piani economico-finanziari – hanno deciso di emettere cartelle esattoriali "a cadenza pluriennale", nel momento in cui le somme effettivamente maturate raggiungano il minimo iscrivibile a ruolo.

Un sistema che evita il ricorso all'odioso e arbitrario arrotondamento, ma che pone ancora qualche problema di

compatibilità con l'art. 12 del DPR 602/73, a tenore del quale la riscossione dovrebbe avvenire con riferimento ad ogni "anno di contribuenza".

6.2.5. L'eccessiva frammentazione procedurale comporta un ingiustificato ritardo nel rilascio del tesserino per la raccolta dei tartufi

E' il caso sollevato da un raccoglitore di tartufi, che ha lamentato un eccessivo ritardo nel rilascio del tesserino per la raccolta dei tartufi, nonostante avesse da vari mesi provveduto a versare la tassa di concessione regionale, di cui alla L.R. n. 22/98.

L'interessato ha altresì chiesto di conoscere se avesse diritto al rimborso (almeno parziale) di tale tassa, dal momento che – nell'intervallo tra il versamento ed il rilascio del tesserino - non era stato messo in condizione di esercitare l'attività di raccolta.

Il Difensore civico ha richiamato l'attenzione dei Responsabili dell'Ispettorato Dipartimentale delle Foreste interessato, nonché degli Uffici regionali competenti, sui lunghi tempi d'attesa per avere il tesserino.

E ciò soprattutto a causa dell'eccessiva frammentazione del procedimento di rilascio al quale invece si dovrebbe provvedere appena acquisito il verbale dell'esame di idoneità ed aver verificato il versamento della tassa (secondo le direttive impartite dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 2862 del 19/5/1988).

Sta di fatto che, dopo l'espletamento di questi ultimi due adempimenti, gli atti vengono inviati dall'Ispettorato Dipartimentale delle Foreste (presso cui opera la Commissione di esame) a quello regionale che, sua volta, li trasmette all'Assessorato regionale all'agricoltura per l'emissione del provvedimento dirigenziale.

Lo stesso iter, all'inverso, viene seguito per la consegna del tesserino al diretto interessato da parte dell'Ispettorato Dipartimentale; con ciò instaurandosi una prassi che non sembra supportata né dalla normativa regionale né da esigenze di carattere operativo o funzionale.

Di qui il malcontento di chi si vede costretto a versare, con vari mesi di anticipo, una tassa riferita ad un'attività che non può esercitare fin quando non sia in possesso del richiesto tesserino.

Con l'occasione il Difensore civico ha espresso forti perplessità sulla prassi di alcuni Ispettorati Dipartimentali di rilasciare una certificazione attestante che l'aspirante ha superato l'esame ed ha versato la relativa tassa; certificazione preordinata a consentire, di fatto, l'esercizio provvisorio di tale attività, prima ancora che si sia concluso il procedimento autorizzatorio.

Il Servizio regionale competente è stato perciò invitato ad emanare le direttive tecniche e organizzative volte ad eliminare inutili appesantimenti istruttori e a ridurre il più possibile i tempi di rilascio del tesserino.

6.2.6. Un contestato caso di alienazione di terre ad uso civico

All'attenzione del Difensore civico è venuta anche la vicenda riguardante la richiesta di acquisizione di una vasta area di terreni ad uso civico avanzata da una società, sulla quale il Consiglio comunale interessato, anziché esprimere il suo " definitivo avviso" (ai sensi della L.R. n. 25/88) aveva adottato una "pregiudiziale", con cui sollecitava la reintegra al Comune dei terreni stessi.

L'Ufficio ha fatto presente che, una volta avviato, il procedimento in atto non poteva non concludersi attraverso la formulazione di un parere (da parte dell'organo consiliare) sul contenuto della richiesta di alienazione dei terreni - secondo uno schema procedimentale compiutamente tracciato dalla citata L.R. n. 25/88 – e in base ai principi della legge n. 241/90 - ferma restando la competenza della Regione ad assumere il provvedimento finale.

Quanto alla richiesta di reintegra, la stessa avrebbe dovuto seguire un iter autonomo rispetto al procedimento di alienazione, avviato su espressa istanza della società.

6.3. ATTIVITA' PRODUTTIVE (ARTIGIANATO, COMMERCIO, ENERGIA INDUSTRIA, TRASPORTI, TURISMO)

Le problematiche afferenti al campo delle attività produttive sono state piuttosto contenute, anche se a volte hanno interessato numerosi cittadini.

E' questo il caso di centinaia di cittadini interessati ai contributi regionali per il risparmio energetico che, da diversi anni,

attendono di vedersi elargire i contributi previsti dalle leggi regionali nn. 31/84, 42/84 e 98/89.

Grazie alla disponibilità manifestata dal competente Servizio della Giunta regionale, è stata finalmente avviata a soluzione l'istruttoria e il finanziamento delle pratiche relative al periodo agosto 1991/agosto 1992, che finora erano rimaste ignorate (per la carenza di fondi stanziati per quell'arco temporale).

Sempre nel campo dell'Energia, altre problematiche hanno riguardato la richiesta di pareri in riferimento alle verifiche degli impianti termici da parte di società a ciò incaricate dai Comuni.

Al riguardo il Difensore civico ha ricordato agli interessati che le disposizioni vigenti in materia consentono l'affidamento di tali verifiche a ditte scelte dalle Amministrazioni locali ed ha puntualizzato gli oneri che conseguono a detti accertamenti.

Per quanto concerne il settore Commercio, gli interventi più pregnanti hanno riguardato la controversa questione dell'autorizzazione - ai sensi della L.R. n. 62/99 - per attività di commercio all'ingrosso, mediante accorpamento di esercizi preesistenti.

In tale contesto sono venute in evidenza le difficoltà interpretative e applicative della norma che prevede il termine per l'apertura della nuova struttura e la contestualità della chiusura degli esercizi originari dei soci aderenti al Consorzio.

Assai complessa anche una travagliata pratica di rilascio di licenza di vendita di fiori nei pressi di un Cimitero, per la quale l'Amministrazione comunale si rifiutava di dare il suo assenso, dopo aver regolarmente concesso l'uso dell'area.

In materia di Industria, gli interventi hanno riguardato soprattutto questioni afferenti ai Consorzi per lo sviluppo industriale.

Le relative tematiche hanno, tra l'altro, riguardato: la pesante situazione economico-finanziaria ed organizzativa del Consorzio della Valle del Pescara (dove il Difensore civico ha svolto funzioni di Commissario ad acta, su disposizione del TAR Abruzzo di Pescara); la carenza o la inadeguatezza di norme regolamentari che disciplinano la concessione di aree per insediamenti industriali; i reclami avverso l'esclusione – per vizi procedimentali – dalla graduatoria per la concessione dei contributi di cui alla L.R. n.

16/2002 (per interventi finalizzati alla creazione di nuova imprenditorialità).

Quanto al settore Turismo meritano attenzione soprattutto le questioni afferenti alla delicata materia del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo e l'introduzione di un singolare ticket richiesto da un'Amministrazione provinciale per la vidimazione dei prezzi delle strutture ricettive e pararicettive.

Nel settore dei trasporti, le problematiche più ricorrenti sono state quelle sollevate da cittadini (o da appositi Comitati) che chiedevano spostamenti di alcune corse delle autolinee ARPA per favorire la coincidenza con altre corse, oppure lo spostamento di alcuni capolinea per venire incontro a particolari categorie di pendolari o di persone anziane, nonché l'estensione delle linee per coprire parti di territorio prive del servizio pubblico di trasporto.

Per tutte le problematiche si è registrata una fattiva collaborazione da parte dei dirigenti e dei funzionari dell'ARPA.

Piena disponibilità ha mostrato anche un'Amministrazione comunale che era stata coinvolta dal Difensore civico per cercare di risolvere il problema di un Comitato di cittadini, i quali chiedevano

l'estensione di una linea di trasporto per servire una frazione del Comune, priva del collegamento.

Dal sopralluogo effettuato dai tecnici, emergeva tuttavia che le caratteristiche viarie non davano sufficienti garanzie di sicurezza per il transito di autobus, stante la ridotta larghezza della strada anche per il transito di mezzi di piccole dimensioni.

Di seguito si analizzano alcuni casi più significativi.

6.3.1. Gli opuscoli dell'APTR in vendita al mercatino

E' stata la segnalazione di un cittadino – che da tempo constatava la vendita, in un mercatino rionale, di un opuscolo turistico realizzato dall'APTR con il contributo dei fondi comunitari - a far intervenire il Difensore civico presso gli uffici dell'Assessorato regionale e dell'APTR per verificare la strana destinazione del materiale pubblicitario (che normalmente gli uffici, informazione della stessa APTR distribuiscono gratuitamente a fini promozionali e che, probabilmente, qualcuno ha pensato bene di intercettare e di venderli sul mercato).

Della questione è stata ovviamente investita la Guardia di Finanza, per i doverosi accertamenti e le eventuali implicazioni, anche di carattere fiscale.

6.3.2. Strutture turistico ricettive – E' illegittimo far pagare la tassa di vidimazione dei prezzi

E' quanto sostenuto dal Difensore civico, a seguito della lamentela di alcuni esercenti i quali - avendo presentato ad un'Amministrazione provinciale il modello di comunicazione dei prezzi delle strutture e delle attrezzature ricettive, per la relativa vidimazione - si sono visti richiedere il pagamento di un onere forfetario di € 20,00 per "concorso alle spese di istruttoria".

L'Ufficio è intervenuto sulla Provincia, contestandole di introdurre forme di imposizione che, nell'attuale ordinamento, non trovano la necessaria copertura normativa, in violazione della "riserva di legge" stabilita dall'art. 23 della Costituzione.

Nel caso di specie, infatti, il tributo è correlato ad una funzione pubblica che l'Amministrazione provinciale è tenuta ad esercitare in base ad un rapporto delegativo instauratosi con la Regione, per effetto della L.R. n. 54/97.

Vero è che - in base ai principi che regolano l'istituto della delega - il delegante deve garantire la relativa copertura finanziaria.

Ma l'eventuale inadeguatezza delle fonti di finanziamento (individuate dall'art. 6 della citata L.R. n. 54/97, ma ritenute dalla Provincia assolutamente insufficiente) rileva semmai esclusivamente nel rapporto tra delegante e delegato, senza peraltro autorizzare – nei confronti dei titolari delle strutture ricettive – alcuna deroga al precetto costituzionale dianzi richiamato.

Di qui una decisa sollecitazione alla predetta Amministrazione interessata a riesaminare subito le determinazioni assunte, prevenendo così l'instaurarsi di eventuali contenziosi con la categoria interessata.

A seguito di ciò, la Giunta provinciale ha approvato un provvedimento che sospende la riscossione dell'onere forfetario a carico degli operatori del settore turistico.

6.3.3. Attività artigianale abusiva al centro di un'annosa controversia

Va avanti da oltre 10 anni una battaglia ingaggiata da un cittadino che non riesce a far reprimere dal Comune un'attività artigianale che sarebbe abusivamente svolta da un vicino di casa e che gli procurerebbe fastidiosi disturbi da inquinamento acustico e ambientale.

Alla fine, il cittadino si è rivolto al Difensore civico per indurre l'Ufficio tecnico comunale ad annullare una vecchia sanatoria edilizia, alla quale l'artigiano non avrebbe avuto diritto.

In effetti, dai complessi accertamenti è emerso che l'artigiano non possedeva, al momento della sanatoria, i requisiti di iscrizione alla Camera di Commercio; circostanza che era sfuggita alla Commissione provinciale per l'artigianato (che, oltretutto, aveva accettato l'iscrizione con effetto retroattivo).

Nonostante l'attività artigianale fosse nel frattempo cessata, il vicino di casa voleva comunque avere la soddisfazione di far annullare, d'ufficio, il provvedimento di sanatoria e persisteva quindi per le vie legali in questa direzione.

Lo scrivente ha tentato ogni via di mediazione; ma, alla fine, la decisione se agire in via di autotutela (dopo tanti anni dal rilascio della concessione edilizia in sanatoria) spettava solo al Dirigente dell'Ufficio tecnico comunale, che doveva valutare la persistenza di un interesse pubblico a rimuovere la situazione di illegittimità e valutare l'eventualità di una richiesta di risarcimento danni da parte del controinteressato.

6.3.4. Demanio marittimo – Tanti dubbi sulla decorrenza della subdelega ai Comuni.

L'occasione al Difensore civico per approfondire la problematica del passaggio dalla Regione ai Comuni delle funzioni in materia di concessione delle aree demaniali marittime è stata offerta da un esposto di una Signora che ha chiesto al Presidente della Giunta regionale e a questo Ufficio di intervenire per evitare l'esperimento di una licitazione privata (avviata dal Dirigente dell'Assessorato regionale al Turismo e oggetto di attenzione da parte della Procura della Repubblica).

Da un approfondimento della tematica, è sorto il forte dubbio che la competenza in materia di concessioni demaniali marittime restasse ancora in capo all'Amministrazione regionale, in quanto il legislatore regionale si era già espresso – con l'art. 16, comma 3 della L.R. n. 141/97 – nel senso di affidare provvisoriamente alla Regione le funzioni amministrative sub-delegate ai Comuni, "sino alla data di scadenza del rapporto convenzionale fra la stessa Regione e le Capitanerie di Porto competenti" (scadenza verificatasi nel luglio 2001).

Anche la successiva L.R. n. 68/2001 aveva precisato che, ai fini del rilascio dei titoli concessori in giacenza al 15.4.2002 presso la Direzione Turismo Ambiente Energia, la documentazione sarebbe stata rimessa ai Comuni di riferimento entro il 30 aprile 2002.

A tal riguardo, l'Assessorato faceva presente che il Piano del Demanio Marittimo - all'esame della competente Commissione del Consiglio regionale - prevedeva lo spostamento del termine per l'esercizio delle funzioni subdelegate ai Comuni alla data di approvazione dei singoli Piani comunali.

Lo scrivente ha ritenuto tuttavia che le previsioni del PDM fossero del tutto inconferenti, sia perché si trattava di provvedimento in itinere sia perché proposto in forma amministrativa (come tale, inidoneo a introdurre deroghe alle fonti legislative dianzi richiamate).

Né potevano avere valore giuridico gli "Atti di intesa", nel frattempo interventi tra la Regione e le Associazioni rappresentative degli enti locali, che avevano fissato termini di esercizio delle funzioni delegate diversi da quelli stabiliti dalla legge.

La materia delle concessioni del demanio marittimo ad uso ricreativo non è peraltro nuova alle discussioni; e per questo lo scrivente ha ricordato di essere ripetutamente intervenuto, fin dal 1988, per sollecitare l'approvazione di apposita legge regionale che – in coerenza con i nuovi principi dettati dall'art. 12 della L. 241/90 – introducesse elementi di valutazione oggettivi più dettagliati, nel caso in cui vi fossero più domande di concessione e occorresse quindi applicare, in mancanza di diversa disciplina, il vecchio (e inadeguato) art. 37 del Codice della Navigazione.

E ciò anche in considerazione delle forti perplessità sollevate dall'Ufficio circa la costituzionalità della norma contenuta nell'art. 20, comma 8 della L. 59/97, che prevedeva una "riserva di regolamento statale" (anziché la fonte legislativa, come previsto dall'art. 117 Cost.) per disciplinare i procedimenti concessori di cui trattasi; non a caso, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, con circolare n. 120 del 24.05.01, si era limitato – a mero titolo collaborativo, ed in assenza dell'annunciato regolamento statale – a rimettere alle regioni alcune "linee guida" di interpretazione della normativa vigente; e ciò, evidentemente, nel presupposto che spettasse alle stesse regioni (e non allo Stato) darsi un'ulteriore e più dettagliata regolamentazione della materia.

6.4. ASSISTENZA SANITARIA

Come sempre, le problematiche afferenti all'assistenza sanitaria hanno costituito uno dei segmenti più rilevanti dell'attività dell'Ufficio, (che ne qualifica il ruolo anche sotto il profilo sociale), posto che la domanda di intervento proviene, di solito, da cittadini e categorie che vivono situazioni di grave

disagio, verso le quali la burocrazia e gli operatori sanitari non sempre mostrano la necessaria sensibilità e disponibilità.

Alcune istanze di intervento hanno riguardato le modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza protesica; altre l'assistenza domiciliare integrata, altre ancora la richiesta di indennizzo - ai sensi della legge 210/92 – per menomazioni conseguenti a trasfusioni o a vaccinazioni obbligatorie.

Di particolare interesse un esposto che segnalava i forti disagi subiti dagli utenti dei servizi sanitari di una ASL, a causa degli eccessivi ritardi con cui venivano erogate le prestazioni diagnostiche strumentali.

Al riguardo, il Difensore civico ha ricordato alla competente Direzione sanitaria gli indirizzi del Piano Sanitario Nazionale e le direttive contenute nella delibera della Giunta regionale n. 1585 del 7.12.2000, che mirano a una drastica riduzione dei tempi di attesa.

Di seguito si segnalano i casi più significativi.

6.4.1. Piscine ad uso natatorio – Manca ancora la disciplina regionale

Della problematica il Difensore civico si era già occupato in passato per sollecitare gli organi regionali a predisporre ed approvare un provvedimento legislativo che recepisse l'Accordo sancito nella Conferenza Stato-Regioni dell'11 luglio 1991, cui però nessuna Regione aveva provveduto (finendo così per rimanere prive di un riferimento normativo certo per l'esercizio di tali funzioni).

Dopo oltre 12 anni da quell'Accordo, ne è intervenuto un altro (in data 16 gennaio 2003), che ridefinisce la materia demandando tuttavia a ciascuna regione il compito di stabilire criteri e modalità che ciascuna ASL territorialmente competente deve seguire sia per controllare il possesso dei requisiti e della condizione di funzionalità delle piscine sia per determinare le relative sanzioni.

Sta di fatto che le strutture delle ASL sono prive di una disciplina cui far richiamo e si rivolgono al Difensore civico per avere i chiarimenti del caso.

Stante tuttavia la natura giuridica dell'Accordo Stato/Regioni, a parere di questo Ufficio non può prescindersi da un formale atto di recepimento, cui il Consiglio regionale deve provvedere, non

potendosi prescindere dal normare aspetti rilevanti e delicati della problematica (quali, ad esempio, quelli della disciplina dei controlli e dei prelievi e della fissazione delle misure sanzionatorie).

In questo senso si è suggerito anche all'Assessorato regionale competente di predisporre una proposta normativa.

6.4.2. Contestato l'esercizio della professione sanitaria riabilitativa di fisioterapista

Il caso è stato sottoposto al Difensore civico da un'Associazione di categoria che ha segnalato l'esercizio della professione sanitaria riabilitativa del fisioterapista da parte di laureati in scienze motorie (che sarebbe assai diffuso in alcune strutture sanitarie accreditate della Regione), in mancanza dello specifico titolo abilitante all'esercizio di attività terapeutiche, fisioterapiche e riabilitative.

L'Ufficio ha, sostanzialmente condiviso la tesi dell'Associazione (come chiaramente si evince dal combinato disposto dell'art. 2, comma 7 del D.Lgs. n. 178/98 e dell'art. 3 del D.M. del Ministero della Salute 29.03.2001); ed in tal senso ha rivolto un invito ai

Direttori generali delle Aziende USL abruzzesi a vigilare per il pieno rispetto delle surrichiamate norme di legge.

6.4.3. Ticket al Pronto Soccorso - Manca ancora la disciplina regionale

Una nuova sollecitazione è stata rivolta dal Difensore civico regionale all'Assessorato regionale alla Sanità perché faccia approvare dalla Giunta un atto di indirizzo sui criteri e sull'ammontare della compartecipazione alla spesa per le prestazioni ordinarie, che le strutture di Pronto Soccorso possono richiedere agli assistiti.

L'Assessorato si era impegnato fin dallo scorso anno ad elaborare uno schema di deliberazione; ma i tempi si sono allungati ed alcune ASL continuano ad applicare ticket stabiliti, non solo in modo autonomo, ma anche in contrasto con le indicazioni a suo tempo fornite dal Ministero della sanità (D.M. 28 maggio 1999, n. 329).

Il problema si pone soprattutto nei casi in cui al paziente vengano prescritte più prestazioni (visite specialistiche e indagini

strumentali) per patologie che non richiedono il ricovero o che non siano dovute ad eventi traumatici di recente insorgenza.

In questi casi, alcune ASL stabiliscono un tetto di compartecipazione alla spesa (tra i 36,15 e i 57 Euro); altre invece applicano a ciascuna prestazione il tariffario nazionale, prescindendo da qualsiasi soglia massima; con ciò determinando un'inaccettabile disparità di trattamento tra i cittadini (abruzzesi e non) che fruiscono delle medesime prestazioni all'interno del sistema sanitario regionale.

La questione ha finalmente trovato uno sbocco grazie ad una deliberazione – che sta per essere assunta dalla Giunta regionale - che uniforma il trattamento dei ticket in tutte le strutture di Pronto Soccorso.

6.4.4. Negato il rimborso per acquisto di protesi

E' il caso di una Signora - ricoverata in un Reparto di ortopedia per la frattura del collo dell'omero ed abbisognevole di protesi - che è stata costretta ad acquistare all'esterno il medesimo

ausilio tecnico, essendo il Servizio di riabilitazione sfornito del tipo di protesi indicato dallo specialista.

Interessato dal Difensore civico, il Direttore Sanitario competente ha fatto presente che, in effetti, il medico aveva suggerito l'utilizzo di una protesi preconfezionata, meno costringente e meno invasiva per la paziente - ma non disponibile nel Reparto - solo in considerazione delle precarie condizioni fisiche della Signora; ha tuttavia dovuto riconoscere che, nella circostanza, non erano state fornite spiegazioni tempestive ed esaurienti all'interessata su quali tipi di protesi poteva contare con spesa a carico del servizio sanitario.

Peraltro, la strada del rimborso del costo del dispositivo protesico acquistato all'esterno si è rivelata impraticabile, in quanto lo stesso non rientrava tra quelli annoverati nel Nomenclatore tariffario.

6.4.5. La controversa scelta del medico per i cittadini non residenti

Due i casi sottoposti al Difensore civico da parte di cittadini ai quali le rispettive Aziende USL rifiutavano l'iscrizione temporanea negli elenchi di medicina generale per gli assistiti non residenti.

In un caso, una signora aveva chiesto il cambio del medico di base per prestare assistenza alla propria suocera, affetta da invalidità al 100% con necessità di assistenza continuata.

Secondo il Dirigente ASL, la fattispecie non rientrava tra quelle richiamate dall'Accordo Governo/Regioni dell'8 maggio 2003, (che fa riferimento a coloro che dimorino abitualmente nel territorio della ASL, per periodi superiori a tre mesi, per motivi attinenti all'attività di lavoro, per motivi di studio o per motivi di salute).

Lo scrivente ha però ricordato che - al di là del fatto che l'Accordo non era stato ancora recepito dalla nostra Regione e, come tale, era privo di valore normativo - le disposizioni contenute nell'art. 26 del DPR n. 270/2000 si limitano a indicare un periodo minimo (tre mesi) ed uno massimo (1 anno, salvo proroga) per la scelta temporanea, con contestuale cancellazione presso l'Azienda di provenienza.

Ciò non significava naturalmente che l'istanza di iscrizione temporanea potesse prescindere da adeguata motivazione, analogamente a quanto previsto per i cittadini residenti che intendano scegliere un medico diverso da quello proprio dell'ambito territoriale di residenza (comma 4 del citato art. 26).

Nel caso in esame, tuttavia, i motivi della richiesta erano particolarmente gravi e suffragati dalle norme poste a tutela dei soggetti portatori di handicap.

Sulla materia si era espresso, già nell'aprile 2001, il Comitato Consultivo regionale di medicina generale, affermando che qualsiasi cittadino abbia domicilio diverso dalla propria residenza anagrafica – e che soddisfi le condizioni di cui al punto 6 dell'art. 26 del DPR 270/2000 - abbia diritto all'assistenza sanitaria diretta, "indipendentemente dalle motivazioni che hanno determinato il mutamento del domicilio rispetto alla residenza".

Tali considerazioni hanno convinto il Direttore della ASL interessata a rivedere la propria decisione negativa e a concedere l'iscrizione temporanea alla richiedente.

Più difficoltoso è stato convincere il Dirigente di altra ASL che aveva respinto analoga istanza in quanto, a suo avviso, la possibilità della scelta in deroga del medico (accordata dal citato art. 26, punto 6 del D.P.R. n. 270/2000) andava riferita ai soli cittadini residenti in ambiti extraterritoriali ASL, o extra regionali, e non invece anche a coloro che, allo stesso titolo, avessero residenza in Comune appartenente allo stesso ambito ASL di quello nel quale fossero momentaneamente domiciliati.

6.5. ASSISTENZA SOCIALE

Si conferma uno dei settori tradizionali di intervento, ove il Difensore civico è chiamato a farsi carico del particolare disagio in cui versano determinate categorie di persone alle prese continue con i problemi legati all'età avanzata, allo svantaggio psichico o fisico o a condizioni di emarginazione.

Le numerose istanze hanno riguardato, in prevalenza, le rette di ricovero di anziani indigenti, l'assistenza domiciliare nei confronti di disabili, i ritardi nell'erogazione di pensioni e di indennità di accompagnamento, la variegata gamma dei problemi

che affliggono i portatori di handicap (richieste di ausili per migliorare la qualità della vita, abbattimento di barriere architettoniche, trasporto scolastico, aree di parcheggio ecc), le angosciose situazioni di immigrati alle prese con le difficoltà di trovare alloggio.

Un lavoro particolarmente impegnativo ha comportato un indagine preliminare sul frammentato e confuso sistema delle II.PP.A.B., finalizzata ad accertare la loro natura giuridica di Istituzioni regionali (con prevalenti scopi pubblicitari) ovvero di persone giuridiche private.

Tale accertamento – laborioso e complesso – si è reso indispensabile a seguito di alcune sentenze (del TAR Abruzzo e del Consiglio di Stato) le quali hanno stabilito che l'IPAB pubblica è equiparata – sotto il profilo dei controlli – all'ente locale (disciplinato dal D. Lgs. n. 267/2000); sicchè nei suoi confronti il Difensore civico deve intervenire in via sostitutiva – ai sensi dell'art. 136 del citato D. Lgs. N. 267/2000 – in caso di omissione di atti obbligatori per legge (come nel caso della mancata approvazione del rendiconto di gestione).

Di qui anche una lunga serie di diffide nei confronti di tante Istituzioni, da anni inadempienti, e un lavoro utilissimo per ricostruire il quadro complessivo delle II.PP.A.B. abruzzesi

Questi alcuni dei casi più emblematici.

6.5.1. Portatori di handicap – Occorre un ulteriore accertamento per fruire della detrazione d'imposta

La delicata questione è stata sollevata dal Presidente di un'Associazione di disabili, ai quali l'art. 2 comma 1 della legge 448/01 ha riconosciuto il beneficio di una maggiore detrazione d'imposta se riconosciuti tali ai sensi della legge n. 104/92.

L'Associazione si lamentava del fatto che, per ottenere i benefici economici, i soggetti già riconosciuti affetti da invalidità civile totale, fossero costretti a sottoporsi ad altra visita medica, creando oltretutto disagi morali ai portatori di handicap.

Il Difensore civico ha dovuto dare atto come, nell'attuale quadro normativo, sia difficile prescindere dallo specifico accertamento demandato alla Commissione medica di cui alla legge n. 104/92, in quanto tale legge prevede una composizione della

Commissione diversa da quella preposta all'accertamento dell'invalidità civile (ex legge n. 295/909), dovendo quest'ultima essere integrata da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali.

La problematica è stata perciò sottoposta alle competenti sedi ministeriali, necessitando una modifica dell'attuale legislazione nazionale, salvo che la materia non possa essere ridefinita dal legislatore regionale nell'ambito delle nuove prerogative derivanti dalla recente riforma dell'art. 117 della Costituzione (ancora da definire concretamente nella riperimetrazione delle competenze statali e regionali).

6.5.2. Una singolare norma retroattiva toglie i contributi a chi ha già acquistato la prima casa

Ha suscitato perplessità e sospetti di incostituzionalità una singolare disposizione inserita all'art. 51 della Finanziaria regionale (L.R. 17 aprile 2003 n. 7, pubblicata sul BURA n. 50 Speciale del 30/04/2003) con la quale è stata sospesa, "a far data dall'anno 2003", la facoltà per gli immigrati extracomunitari che vivono in

Abruzzo di presentare le domande per accedere agli interventi di cui all'art. 20 della L.R. 79/95 (tra i quali i contributi per l'acquisto della prima casa).

Stando alla generica formulazione della predetta norma, la decorrenza della sospensione dei contributi andava riferita al 1° gennaio dell'anno 2003, con la conseguenza di togliere copertura normativa alle istanze presentate nel periodo compreso tra l'inizio dell'anno ed il 1 maggio 2003 (data di entrata in vigore della legge finanziaria).

Se così fosse – e il significato letterale e logico del testo non lascia altra interpretazione - la scelta del legislatore si risolverebbe in una pesante penalizzazione per coloro che (in perfetta buona fede) abbiano presentato istanza nel predetto periodo e che si sono nel frattempo assunti gravosi oneri finanziari per dimostrare il possesso dei requisiti prescritti e per produrre la documentazione di rito (quali il preliminare di vendita, l'atto notarile d'obbligo a non alienare l'immobile, la relazione tecnica e così via).

Di qui anche il fondato dubbio circa la conformità della richiamata disposizione con il principio di irretroattività (sancito

dall'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale), contenendo essa un'evidente restrizione della sfera giuridica di terzi.

Sta di fatto che l'Assessorato regionale competente aveva già deciso di non fornire ai Comuni le risorse necessarie a finanziarie le istanze in questione, con il rischio perciò che i diretti interessati impugnassero i provvedimenti di non accoglimento (da parte dei Comuni territorialmente competenti) e sollevassero un giudizio di costituzionalità della norma.

Di qui la richiesta del Difensore civico alle strutture assessorili – che hanno subito mostrato piena disponibilità – perché predisponessero, con l'urgenza del caso, un intervento chiarificatore del legislatore regionale, per eliminare l'effetto retroattivo del citato art. 51 ed evitare l'istaurarsi di un contenzioso dall'esito facilmente prevedibile.

6.5.3. E' illegittimo il ritardo nel rilascio del verbale di visita della Commissione invalidi

E' quanto ha sostenuto il Difensore civico in merito ad alcune segnalazioni provenienti da genitori di figli portatori di handicap, i

quali hanno lamentato il ritardo nella definizione delle pratiche relative al rilascio del verbale di visita da parte della Commissione medica locale competente, necessario per l'iscrizione alle liste obbligatorie di collocamento dei propri figli portatori di handicap.

Tali ritardi, infatti, comportano gravi disagi a chi è in attesa di ottenere tutti i benefici che la legge prevede in relazione all'invalidità che sarà accertata dalla Commissione.

A tal proposito, il Difensore civico ha rammentato alle strutture sanitarie competenti che il DPR n. 698/94 stabilisce che la Commissione medica deve fissare la data della visita medica entro tre mesi dalla presentazione della domanda da parte dell'interessato e, comunque, è tenuta a concludere il procedimento entro nove mesi dalla presentazione dell'istanza medesima.

Tanto più che, ove ciò non avvenisse, l'interessato potrebbe fare ricorso all'Assessorato alla Sanità, il quale determina la data della visita entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda (oppure entro 90 giorni se il ricorso è presentato oltre il sesto mese dalla data della domanda).

Gli Uffici sanitari interessati, nel riconoscere il notevole ritardo che si verifica nell'effettuazione delle visite per l'invalidità civile, hanno assicurato che - seppur in presenza di un numero di domande assai consistente - avrebbero adottato nuove misure organizzative per consentire, nel giro di pochi mesi, di ricondurre la procedura al pieno rispetto dei tempi previsti.

6.6. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Non numerose – ma di elevato spessore e interesse sociale - sono state le questioni attinenti alla materia del diritto allo studio, che hanno riguardato prevalentemente i problemi connessi ai ritardi con cui sono stati elargiti i contributi per l'acquisto dei libri di testo, la predisposizione per l'assegnazione di borse di studio e problemi connessi all'esenzione dalle tasse universitarie.

Di seguito si riportano i casi più significativi.

6.6.1. Assegni di studio – riformulata la graduatoria

Alcuni genitori che avevano prodottp istanza per partecipare all'assegnazione delle provvidenze previste dai piani attuativi del P.O.R. Abruzzo 2000/2006 per gli alunni di famiglie meno abbienti, hanno interessato questo Ufficio lamentando di essere stati esclusi dalla relativa graduatoria perché, sul frontespizio della busta, non avevano riportato la dicitura "Istanza per l'accesso ....". Inoltre hanno contestato di non aver avuto alcuna comunicazione né della graduatoria degli ammessi né dei motivi delle esclusioni, non essendo stato il provvedimento oggetto di pubblicazione sul BURA.

A seguito di un approfondito confronto con la struttura regionale competente, il Difensore civico ha sollevato entrambe le questioni poste dai genitori formulando le seguenti considerazioni:

1. l'apposizione di una prescrizione su un avviso pubblico può ritenersi legittima qualora sia finalizzata a dimostrare il possesso di un determinato requisito ovvero a rendere certa una particolare circostanza; diversamente, la stessa diventa un aggravamento del procedimento, in violazione dei principi fissati dalla legge n. 241/90 (art. 1, comma 2).

Tra l'altro, dallo schema di domanda si evinceva che il contenuto della predetta annotazione era desumibile dalla stessa domanda; talché una sua ripetizione sul frontespizio della busta poteva, al più, rispondere ad esigenze di organizzazione interna degli uffici addetti all'istruttoria delle pratiche, ma non assumere carattere di essenzialità.

Tanto più che nel bando non era neppure prevista la sanzione dell'esclusione in caso di mancato indicazione della dicitura, né l'omissione era tale da porre in discussione la "par condicio" dei concorrenti o di orientare le scelte successive dell'Amministrazione.

L'intervento del Difensore civico ha trovato ascolto presso il Servizio competente, che ha provveduto a riformulare la graduatoria con l'inserimento di tutte le istanze escluse per il predetto vizio formale.

6.6.2. Negata concessione locali ed attrezzatura scolastica ad associazione sportiva

Il Presidente di un'associazione sportiva si è rivolto all'Ufficio per lamentare il mancato accoglimento della richiesta di utilizzazione di una palestra di un istituto scolastico per lo svolgimento di attività motoria di base e psicomotricità per ragazzi dai 4 ai 16 anni.

Al riguardo è stata richiamata l'attenzione del Presidente del Consiglio di Istituto sulle finalità altamente sociali cui si ispira la L. 19/07/1991 n. 216, che (all'art. 5 comma 1) prevede appunto la facoltà di concedere in uso le strutture nelle quali possano essere espletate le attività volte a tutelare e favorire la crescita, la maturazione individuale e la socializzazione della persona di età minore.

D'altronde anche la successiva legge n. 289 del 2002 esprime un chiaro indirizzo a che le competenti autorità scolastiche – fatte salve le esigenze delle attività didattiche e sportive della scuola – pongano le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici a disposizione di società ed associazioni sportive dilettantistiche

che operano nel Comune sede dell'istituto scolastico o in comuni confinanti.

6.6.3. Finisce sugli alunni dei piccoli Comuni la spesa per il trasporto alla scuola dell'obbligo

E' l'assurda conseguenza della razionalizzazione della rete scolastica, ma anche la mancanza di una politica a livello regionale e locale, che intervenga con adeguati sostegni finanziari.

Il Difensore civico si è attivato non appena avuta la segnalazione che un numero crescente di Comuni esigevano quote di contribuzione da parte delle famiglie degli alunni utenti del servizio (a prescindere che questo venisse effettuato direttamente o fosse affidato in appalto).

La questione assume una particolare rilevanza sociale, incidendo pesantemente in quelle piccole realtà territoriali (soprattutto delle zone montane) dove la soppressione di molti plessi scolastici ha costretto gli alunni a recarsi nelle scuole dei Comuni più vicini.

Tanto più che il venir meno degli stanziamenti di fonte statale e l'assoluta inadeguatezza degli attuali interventi finanziari della Regione costringono molte Amministrazioni comunali a ricorrere all'imposizione di contributi sempre più onerosi a carico delle famiglie degli utenti; e ciò nonostante il trasporto scolastico non sia inserito (dal D.M. 31 dicembre 1983) tra i "servizi a domanda individuale" e il servizio di trasporto degli alunni delle scuole materne e dell'obbligo – ed i relativi oneri assicurativi -sia stato tradizionalmente caratterizzato dalla sua gratuità (art. 1 L. 597/70, art. 1 D.P.R. 3/1972, art. 42 ss. D.P.R. 616/77 e art. 139 D.Lgs. 112/98).

Su questa linea, anche la disciplina di settore contenuta nella legge n. 297/94 demandava al Ministro della Pubblica istruzione, d'intesa con quello degli Interni e del Tesoro, di promuovere iniziative atte a consentire il compimento dell'istruzione media obbligatoria nelle località nelle quali, per ragioni topografiche e per mancanza di idonee comunicazioni, non potessero funzionare corsi o classi distaccati o non potesse organizzarsi il trasporto gratuito degli alunni (art. 56, comma 4).

Con il passaggio della potestà normativa in capo alle regioni, sono queste a dover stabilire i termini ed i principi generali del trasporto pubblico, nell'ambito dei quali i soggetti gestori (Comuni) determinano le eventuali quote di contribuzione, prevedendo altresì differenziazioni per la quantità e la qualità delle prestazioni nonché le ipotesi di gratuità o di esenzione parziale, connesse a stati di disagio sociale o economico.

Sta di fatto però che la legislazione abruzzese in materia è ancora affidata a disposizioni risalenti al 1978 (LL.RR. n. 18, n. 30 e n. 78) e, come tale, si presenta del tutto inadeguata rispetto ad un contesto normativo, istituzionale e sociale profondamente mutato.

In particolare, la L.R. n. 78/78 contempla varie forme di interventi in favore degli alunni frequentanti scuole ubicate nei rispettivi territori, prevedendo che esse possono tradursi, a seconda dei casi, in servizi gratuiti, in rimborsi totali o parziali delle spese di viaggio o in altre facilitazioni o provvidenze (art. 3).

Di particolare rilievo è poi l'art. 11 della Legge sullo sviluppo della montagna n. 97/94 (da noi recepita con L.R. n. 1/97) che

affida alle Comunità Montane - su delega dei Comuni - il compito di promuovere e realizzare l'esercizio associato del trasporto scolastico; disposizione però sostanzialmente ignorata, se è vero che nessuna Comunità Montana ha finora presentato al competente Assessorato regionale un piano di intervento e una richiesta di contributo finalizzata all'esercizio associato del servizio.

Per la verità, sulla complessa questione della gratuità del trasporto degli alunni della scuola dell'obbligo, si sono registrate – ai vari livelli istituzionali - divergenti posizioni; sostenendosi da alcuni la sopravvivenza della norma statale (art. 1 della legge n. 599/70 citata) che sancisce l'obbligo della gratuità, e da altri (segnatamente l'ANCI) la validità temporanea (fino al 1970) della predetta norma; con la conseguenza che - in mancanza di adeguati finanziamenti regionali - i Comuni non possono essere gravati dell'intero onere per la gestione del servizio. Il che rende ancor più improcrastinabile l'emanazione di una nuova e più aggiornata disciplina da parte del legislatore abruzzese, che definisca in modo puntuale e univoco i vari profili controversi e regoli i rapporti economici tra Regione e enti locali e tra gli stessi enti locali

(soprattutto nel caso di accorpamento di scuole pubbliche di più Comuni).

Alla luce di tali considerazioni, l'Ufficio ha ritenuto di suggerire al competente Assessorato regionale di promuovere l'approvazione di un testo di legge regionale che:

1) prevedesse l'esenzione dal concorso agli oneri di trasporto per l'utenza scolastica che risieda in località non servite da scuole pubbliche dello stesso tipo e, comunque, fino al raggiungimento della scuola più vicina, garantendo le relative fonti di copertura finanziaria;

2) conferisse priorità, nell'assegnazione dei contributi, ai piccoli Comuni (soprattutto dove più accentuato è il fenomeno dello spopolamento) costretti a trasportare gli alunni in scuole o istituti fuori del proprio territorio;

3) dettasse norme di indirizzo agli enti locali perché, nell'introdurre (attraverso l'approvazione di appositi regolamenti) eventuali quote di compartecipazione alle spese di trasporto da parte degli utenti, tenessero conto

degli alunni in disagiate condizioni economiche (oltre naturalmente di quelli portatori di handicap o bisognosi di misure di integrazione e sostegno);

4) precisasse meglio quale fosse il soggetto tenuto a organizzare e sopportare gli oneri dei servizi per il trasporto scolastico, nel caso in cui la scuola frequentata sia ubicata in territorio diverso da quello di residenza dell'alunno;

5) incentivasse l'esercizio associato del trasporto scolastico, valorizzando le Comunità Montane e utilizzando le specifiche provvidenze previste dalle leggi sullo sviluppo delle zone montane;

6) assicurasse tempi certi e rapidi per l'assegnazione dei contributi regionali, al fine di facilitare la tempestiva elaborazione e attuazione dei piani economici e finanziari a livello comunale o comprensoriale.

6.6.4. Scongiurata l'interruzione del servizio di trasporto e di assistenza scolastica qualificata a favore degli studenti disabili delle scuole superiori e dell'Università

Un'Amministrazione provinciale ha chiesto l'intervento del Difensore civico perché venisse scongiurato il pericolo di interruzione del servizio di trasporto e di assistenza scolastica qualificata a favore degli studenti disabili che frequentavano le scuole superiori e l'Università, a seguito del rifiuto del Comune di recepire e attuare un Protocollo d'Intesa (stipulato nel settembre del 2002) tra i rappresentanti della Regione, dell'ANCI, dell'UPI, dell'UNCEM e delle quattro Province abruzzesi, nel quale - in attesa di una specifica normativa e limitatamente all'anno scolastico 2003/2004 – si ripartivano i compiti inerenti detto servizio, individuando nel Comune l'ente erogatore e nella Regione e nelle Province i soggetti chiamati a sostenerne gli oneri finanziari.

La mancata adesione del Comune all'applicazione dell'Intesa fondava sull'assenza di garanzie circa l'integrale copertura degli oneri finanziari (che comunque dovevano essere anticipati, per almeno il 70%, dagli enti finanziatori).

Nel suo intervento, il Difensore civico ha ricordato che, dopo gli iniziali dubbi circa la reale portata applicativa dell'art. 139, comma 1 lett. e) del D.Lgs. n. 112/98, si è affermata la convinzione che le funzioni ed i compiti inerenti i servizi in questione spettano – per gli alunni con disabilità frequentanti i gradi superiori di istruzione – alle Province, le quali devono pertanto farsi carico di individuare e articolare nel territorio le forme più adeguate di intervento, atte a migliorare la qualità della vita delle persone disabili e a garantire un'adeguata assistenza all'autonomia e alle comunicazioni personali, in conformità al disposto dell'art. 13, comma 3 della legge n. 104/92.

In tal senso, anche il MIUR (circolare del 30/11/01) ha prospettato l'opportunità di addivenire a forme di convenzionamento con le istituzioni scolastiche, nella logica degli accordi di programma di cui al primo comma del predetto art. 13.

Da parte sua, la Regione potrebbe attivare i nuovi poteri legislativi che le derivano dalla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione, precisando meglio il contenuto dei servizi assistenziali e favorendo forme di coordinamento degli interventi

tra gli enti locali, le strutture sanitarie e le organizzazioni di volontariato.

In attesa di tale disciplina - sulla cui opportunità ed urgenza, per la verità, questo Ufficio si era gia espresso in una nota del 7 novembre 2002 – era certamente da apprezzarsi l'iniziativa di sottoscrivere un Protocollo d'Intesa che, al di là del suo carattere non vincolante per le singole Amministrazioni locali, costituiva però un momento significativo di cooperazione in un settore che presuppone una necessaria integrazione dei vari servizi sociali e un impegno comune delle istituzioni locali.

Fermo restando comunque che la Provincia non poteva sottrarsi all'obbligo di dare continuità ad un servizio pubblico essenziale, lo scrivente ha fatto appello all'Amministrazione comunale perché desse una concreta disponibilità ad assumere la gestione, tenuto conto delle risorse finanziarie già poste a disposizione dalla Provincia e del fatto che – grazie ad una variazione del bilancio in corso di pubblicazione - il competente Servizio dell'Assessorato regionale alle politiche sociali si

apprestava a ripartire tra le Province un ulteriore contributo rispetto all'originario stanziamento.

Tanto più che, attraverso il predetto Protocollo, la Regione si era impegnata a coprire integralmente le eventuali ulteriori spese in questione.

In ogni caso, la prospettata interruzione di servizi a favore degli studenti disabili, oltre a porsi in contrasto con le garanzie riconosciute a tale categoria sociale dalla Corte Costituzionale (sent. n. 215/87), sarebbe apparsa sproporzionata e di difficile condivisione.

Alla fine, dopo polemiche accese (apparse anche sulla stampa), è prevalso il buon senso e - in attesa di un definitivo intervento legislativo regionale in materia – il servizio non ha subito la temuta interruzione.

6.7. ECOLOGIA E AMBIENTE

Le problematiche in materia di ambiente hanno riguardato, per lo più, la salvaguardia del territorio dai rischi di inquinamento proveniente da materiale di discarica, dall'uso irriguo di acqua infesta e insalubre proveniente dallo scolo di fognature, dal rischio

di elettromagnetismo indotto dall'installazione di antenne, dalla rumorosità di impianti ed esercizi commerciali.

Non sono mancate lamentele di Associazioni di cittadini per la presenza di strutture in amianto (riscontrata soprattutto in fabbricati rurali), per le quali l'Ufficio ha richiesto un'attenta e sollecita azione di vigilanza e verifica da parte dei Servizi di Prevenzione ed Igiene delle ASL competenti.

Questi alcuni casi significativi.

6.7.1. Contestato il ritardo nella pubblicazione di un bando di gara sul BURA

E' quanto segnalato da una ditta che, interessata al bando di gara a procedura ristretta per la realizzazione di una campagna educativa e di comunicazione in tema di consumi ecologicamente più sostenibili, ha fatto rilevare che il relativo bando indicava un termine ultimo (per la presentazione delle domande di partecipazione) già scaduto al momento della pubblicazione del B.U.R.A., in quanto i 37 giorni utili decorrevano dalla data di spedizione del bando stesso alla Gazzetta Ufficiale delle Comunità

Europee (avvenuta 43 giorni prima dell'uscita del Bollettino regionale).

Vero è che nel corpo del bando si precisava anche la data di invio alla G.U.C.E.; ma era indubbio che la pubblicazione sul B.U.R.A. in tanto aveva una funzione notiziale in quanto il messaggio pervenisse agli interessati quando i termini di partecipazione alla gara erano ancora aperti; diversamente, l'annuncio si sarebbe prestato ad equivoci e a rilievi critici.

Tali considerazioni sono state rimesse alle strutture competenti della Regione, le quali hanno riconosciuto l'evidente anomalia, assicurando più attenzione nel procedere con maggiore immediatezza e celerità a tale categoria di annunci.

6.7.2. Chiarimenti giuridici sulla localizzazione di impianti di pretrattamento e valorizzazione di rifiuti urbani

All'attenzione del Difensore civico – con la richiesta di un parere su vari profili giuridici, avanzata da un Comitato che contestava la realizzazione dell'iniziativa – sono arrivate le vivaci polemiche che, da molti mesi, accompagnano il progetto per la

localizzazione (all'interno del Nucleo industriale) di un impianto di pretrattamento e valorizzazione di rifiuti urbani.

Oggetto dei quesiti era, in particolare, se detti impianti potessero essere collocati esclusivamente all'interno del predetto Nucleo e quali fossero i riferimenti normativi in ordine alla ripartizione delle competenze tra i vari enti interessati al procedimento in tema di localizzazione e di accertamento della pericolosità sulla salute dei cittadini.

Sul punto della localizzazione, l'Ufficio ha ricordato che la risposta si trova nell'art. 19, comma 3 del D. Lgs. 5/97 (sostanzialmente ripreso dall'art. 5 della L.R. 28 aprile 2000 n. 83), il quale precisa che "le Regioni privilegiano la realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime"; con ciò individuando un criterio preferenziale, che non esclude a priori soluzioni diverse, nell'ambito dell'autonomia riconosciuta agli strumenti di pianificazione locale.

Naturalmente, qualora la scelta si discosti dall'indirizzo del legislatore, occorre – come per tutti gli atti di natura discrezionale –

che l'Amministrazione fornisca una congrua motivazione (che giustifichi la deroga al criterio generale).

Sul riparto delle competenze, le funzioni spettanti alle Regioni sono invece riassunte nell'art. 22 del predetto D. Lgs. (sviluppato poi dall'art. 3 della L.R. n. 83/2000) ed hanno carattere essenzialmente programmatorio (Piano regionale di gestione dei rifiuti), di indirizzo (elaborazione di criteri e linee guida) e di controllo (approvazione dei progetti, attività sostitutiva ecc.); mentre alle Province è demandata la fase di elaborazione e approvazione dei piani provinciali di gestione dei rifiuti, di coordinamento e di controllo delle attività (art. 4 L.R. n. 83/2000).

Quanto alle competenze dei Comuni, esse attengono essenzialmente alla gestione dei rifiuti urbani (art. 5 L.R. n. 83/2000).

Spetta invece al Consorzio per lo Sviluppo Industriale individuare le aree eventualmente idonee alla localizzazione di tale categoria di impianti, nel rispetto dei criteri dettati dal Piano regionale di gestione dei rifiuti e tenendo conto delle aree

individuate dalla Provincia come "non idonee" alla localizzazione di simili impianti.

Infine, sul problema della pericolosità, il quesito andava posto alle strutture tecniche che detenevano la documentazione e che avrebbero dovuto valutare nel merito il contenuto del progetto, per riscontrarne la compatibilità con le vigenti norme sanitarie.

Il Difensore civico ha anche avuto modo di esprimere forti perplessità circa la decisione - inizialmente assunta dall'Assessorato regionale competente - di negare al Comitato la legittimazione ad essere presente nella Conferenza di servizi indetta sull'argomento dalla Regione; decisione poi opportunamente rivista, in aderenza ai principi di trasparenza e di partecipazione al procedimento da parte di soggetti portatori di interessi collettivi.

6.8. *FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI*

In tema di formazione professionale, le questioni più complesse hanno avuto a riferimento soprattutto problematiche attinenti alla richiesta di concessione voucher per la frequenza di corsi finanziati con il POR Abruzzo; ci si è inoltre interessati ai

ritardi nella corresponsione delle indennità giornaliere ai frequentatori di corsi autorizzati dalla Regione Abruzzo, nonostante gli stessi avessero da molto tempo superato gli esami e conseguito la relativa qualifica.

Le questioni attinenti al settore lavoro hanno riguardato essenzialmente l'erogazione dei contributi per l'imprenditoria giovanile, di cui alle LL.RR. n. 143/95 e n. 96/97.

In materia previdenziale, le numerose istanze pervenute hanno riguardato prevalentemente il ritardo nella liquidazione delle pensioni di anzianità, le controversie dovute al recupero da parte dell'INPS di somme non spettanti nonché presunti errori di calcolo delle pensioni da parte dell'INPDAP.

Di particolare interesse è stato il caso di un cittadino emigrato in Argentina il quale, avendo lavorato anche in Italia per cinque anni, si è rivolto al Difensore civico per avere notizie in merito alla pensione spettantegli anche in virtù di questi ultimi contributi versati.

Al riguardo è stata contattata la competente sede INPS, la quale ha avviato la procedura per definire l'ammontare della pensione.

Di seguito, altri casi di particolare interesse.

6.8.1. Comuni alluvionati – La sospensione dei contributi previdenziali spetta anche ai lavoratori

Aveva ragione il Difensore civico regionale nel sostenere che la sospensione del versamento all'INPDAP dei contributi previdenziali – che era stata prevista da un'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2003 a favore delle popolazioni colpite dagli eventi meteorologici del gennaio 2003, che interessarono ben 184 Comuni abruzzesi - riguardava anche i lavoratori residenti, e non soltanto i datori di lavoro con sede legale od operativa in quei Comuni.

E' recente una nuova Direttiva della Direzione Centrale delle Entrate dell'INPDAP (n. 66 del 27 gennaio 2004) che, modificando le precedenti disposizioni, ha riconosciuto il diritto dei predetti lavoratori ad avere dalle Amministrazioni di appartenenza la

restituzione dei contributi di previdenza, da queste indebitamente trattenuti e versati all'Istituto previdenziale.

D'altronde, le stesse Amministrazioni traggono vantaggio dal mutato orientamento interpretativo dell'INPDAP, in quanto ora possono riavere dal predetto Istituto le somme eventualmente già versate e - alla fine del periodo di sospensione - chiedere la rateizzazione (in quasi otto anni), anche delle quote a proprio carico, senza dover pagare sanzioni o interessi.

In questi ultimi mesi, all'Ufficio del Difensore civico erano arrivate tantissime richieste di intervento, da parte soprattutto di dipendenti della Regione e degli enti locali, nei cui confronti erano state fatte le trattenute sugli stipendi durante il periodo di sospensione, a causa dell'interpretazione restrittiva data in un (primo momento) dall'INPDAP.

Tanto più che alcuni settori della P.A. (come quelli della difesa e della scuola) avevano già riconosciuto, a favore dei rispettivi dipendenti, i benefici della sospensione contributiva; determinandosi così anche un'inaccettabile disparità di trattamento – tra i vari rami della P.A. - nell'applicazione

dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'aprile scorso, che riguardava tutte le popolazioni abruzzesi (oltre a quelle molisane e pugliesi) colpite dalle forti alluvioni.

6.8.2. Lavoratori socialmente utili – Negato il trattamento economico in caso di ferie

Un cittadino, utilizzato come LSU presso un Comune, si è rivolto al Difensore civico per cercare di dirimere bonariamente una vertenza insorta con la propria Amministrazione, la quale gli aveva ridotto il trattamento economico (anche per la parte non gravante sul bilancio comunale) per i giorni di fruizione delle ferie.

Nella circostanza, l'Ufficio ha rammentato al Responsabile dell'Ufficio comunale competente che il D.Lgs. n. 468/92 (art. 8, comma 10) prescrive che le attività che hanno per oggetto i lavori socialmente utili sono organizzate in modo che il lavoratore possa godere di un adeguato periodo di riposo, entro i termini di durata dell'impegno e che durante il periodo di riposo è corrisposto l'assegno.

Pertanto, in sede di predisposizione dei progetti di cui all'art. 1 del menzionato decreto legislativo, il Comune avrebbe dovuto tenere conto che le attività di LSU sono organizzate in modo che il lavoratore possa godere di un adeguato periodo di riposo, durante il quale continua ad essergli corrisposto l'assegno.

In questo senso, d'altronde, si era sostanzialmente espressa anche la Circolare esplicativa dell'allora Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 100 del 26.07.98.

6.8.3. Maggiori detrazioni d'imposta IRPEF per i portatori di handicap

Il Presidente dell'Associazione Regionale Familiari per la tutela della salute mentale si è rivolto al Difensore civico per rappresentare le difficoltà che incontrano i soggetti portatori di handicap nel doversi sottoporre a nuovo accertamento sanitario, da parte della Commissione di cui all'art. 4 della legge n. 104/92, per poter usufruire della maggiore detrazione fiscale (di cui all'art. 2 comma 1 della legge finanziaria n. 448/01), anche laddove detti soggetti siano stati riconosciuti – dalla Commissione di

accertamento dell'invalidità civile – "disabili mentali gravi", come tali esonerati anche dalla revisione annuale delle visite mediche.

Il Difensore civico ha approfondito la questione con gli Uffici dell'Assessorato regionale alla sicurezza e promozione sociale, pervenendo purtroppo alla constatazione che, nell'attuale quadro normativo, sia difficile prescindere dallo specifico accertamento demandato alla Commissione medica di cui alla legge n. 104/92; legge che prevede una composizione della predetta Commissione diversa da quella preposta all'accertamento dell'invalidità civile (in quanto dispone espressamente che quest'ultima deve essere integrata da un operatore sociale e da un esperto nei casi da esaminare, in servizio presso le unità sanitarie locali).

Nella consapevolezza peraltro dell'enorme stato di disagio e di angoscia in cui versano migliaia di disabili, unitamente ai familiari che li assistono, il Difensore civico ha richiamato l'attenzione del Ministero della Salute al quale, nel rappresentare la delicata vicenda e nell'evidenziare altresì l'appesantimento del lavoro delle Commissioni previste dalla citata legge n. 104/92 (che generalmente si trovano a dover prendere atto di una situazione di

handicap grave già accertata dall'altra Commissione), ha sollecitato un intervento a livello nazionale per armonizzare meglio l'attuale quadro legislativo e coordinare le competenze delle due Commissioni preposte agli accertamenti.

6.8.4. Assegnazione voucher per la Formazione superiore – Vanno riviste le modalità di presentazione delle domande

La questione nasce da una singolare disposizione contenuta nell'art. 8 del bando approvato dalla Giunta regionale (deliberazione n. 130 del 6/09/03), la quale – nella sua incerta formulazione – prevede che le richieste per accedere alle provvidenze in questione possano essere presentate direttamente agli Uffici dell'Assessorato regionale dell'istruzione ovvero debbano pervenire agli stessi Uffici entro e non oltre la scadenza indicata nell'avviso, senza precisare le ulteriori forme di presentazione (oltre quella della consegna diretta allo sportello).

Trattandosi di procedura selettiva nella quale la data di acquisizione della domanda al protocollo dell'Amministrazione assume un rilievo assolutamente prioritario (in quanto il bando

prevede la formulazione di graduatorie per "giornata di presentazione" e per punteggio), si è posto il problema - in caso di inoltro della richiesta a mezzo posta raccomandata – se per "data di spedizione" s'intendesse quella del timbro postale di partenza, ovvero quella di consegna materiale del plico raccomandato.

Poiché gli Uffici dell'Assessorato erano orientati in questa seconda direzione, il Difensore civico ha espresso il suo dissenso; non solo perché in altre parti del bando si parla espressamente di data di "presentazione" delle richieste e di giornata di "presentazione" (con ciò valorizzando la data del timbro postale di spedizione) ma anche perché una siffatta interpretazione avrebbe sollevato non poche perplessità - sul piano dell'opportunità e dell'equità - introducendo di fatto un trattamento privilegiato per i soggetti che hanno facilità di accedere agli uffici assessorili fin dal primo giorno utile e una palese penalizzazione per coloro che risiedono in località distanti dalla sede di Pescara.

A questi ultimi cittadini, infatti, veniva praticamente negata la possibilità di avvalersi della spedizione postale dal proprio luogo di

residenza, in quanto le loro domande sarebbero state acquisite e valutate in base alla data (incerta) di arrivo della raccomandata.

D'altronde, solo un sistema di presentazione delle domande che desse a tutti la possibilità di accedere ai benefici economici in condizioni di sostanziale parità poteva rendersi compatibile con i criteri di valutazione delle domande individuati dal bando (che danno un peso preponderante al dato temporale di acquisizione delle istanze, a scapito del possesso di titoli di merito).

Tali considerazioni sono state rimesse all'attenzione delle strutture competenti, anche ai fini di una riflessione in occasione dell'emanazione di prossimi bandi in materia.

6.9. PUBBLICO IMPIEGO

Nonostante l'art. 3 della L.R. n. 126/95 faccia divieto ai dipendenti regionali e degli enti locali di rivolgersi al Difensore civico per le questioni attinenti al loro rapporto di lavoro, non sono tuttavia mancate richieste in questo settore, che l'Ufficio ha comunque ritenuto utile seguire, ed eventualmente utilizzare - ove del caso - anche ai fini dell'attivazione di un intervento d'ufficio.

Il più delle volte si è trattato di controversie fra dipendenti pubblici ed enti di appartenenza, risolvibili spesso attraverso un'opera di mediazione e di interpretazione della normativa.

Un buon numero di istanze hanno riguardato l'interpretazione di norme in materia concorsuale, con particolare riferimento a discussi casi di esclusione per mancanza di requisiti nonché a problematiche relative alle selezioni del personale attraverso la progressione verticale, alla luce dei recenti indirizzi della Corte Costituzionale (sent. n. 274/03) e della Corte di Cassazione (sent. n. 15403/03) che considerano dette progressioni come veri è propri concorsi interni, per i quali occorre rispettare il principio costituzionale dell'accesso per pubblico concorso.

Di un certo interesse il caso segnalato da un Sindacato di lavoratori, il quale ha chiesto l'annullamento d'ufficio di un avviso di selezione relativo alla mobilità interna per la copertura di due posti di categoria "C", il quale avrebbe violato le norme contrattuali e regolamentari che stabilivano i requisiti di partecipazione, introducendo titoli di studio non contemplati in alcuna delle predette fonti normative.

Questi alcuni casi che meritano una qualche attenzione.

6.9.1. Contestato il conferimento di un incarico di reggenza

All'attenzione di questo Ufficio è arrivata la delibera con la quale una Giunta comunale aveva conferito ad un proprio funzionario, di cat., D3 la reggenza (per sei mesi, salvo rinnovo) di una struttura dirigenziale e gli aveva nel contempo attribuito, in via analogica, il trattamento economico previsto dall'art. 39 della legge n. 604/62 per il Vice-Segretario, temporaneamente investito delle funzioni di Segretario Comunale.

Secondo l'Amministrazione, il ricorso all'istituto (straordinario) della reggenza si rendeva possibile attingendo ai principi desumibili dal parere reso dalla Corte dei Conti, Sez. di controllo, con delibera n. 39 del 20 maggio 1999.

Il Difensore civico ha tuttavia rilevato che della questione del conferimento di incarichi dirigenziali ai quadri intermedi si discute da tempo e che una puntuale disciplina della materia dovrebbe aversi con il prossimo rinnovo del contratto dei dipendenti degli

enti locali (per il quale il Governo aveva emanato una recente direttiva per precisare modalità e limiti all'esercizio di funzioni dirigenziali da parte di funzionari privi della qualifica di dirigente).

A quel momento, tuttavia, l'interpretazione giurisprudenziale (compresa quella della Corte dei Conti) era nettamente orientata a considerare illegittimi gli atti di conferimento di dette funzioni, ed escludeva comunque che essi potessero riguardare personale privo di laurea (così, Corte dei Conti - Sez. controllo, Adunanza congiunta del 1° e 2° Collegio del 9.1.2003).

D'altronde, sull'argomento si era ripetutamente espressa anche l'ARAN, la quale aveva sottolineato la profonda ed inconciliabile differenza tra la disciplina del rapporto di lavoro del personale non dirigente e quella del personale con qualifica dirigenziale.

Né una siffatta possibilità trovava un qualche riscontro nel vigente regolamento degli uffici e dei servizi di quel Comune.

Quanto ai riflessi economico-finanziari della deliberazione di conferimento, l'Ufficio ha espresso forti perplessità sul fatto che l'affidamento dell'incarico dirigenziale comportasse un compenso

commisurato a quello del Vice-Segretario investito temporaneamente (per non oltre 120 giorni) della responsabilità della Segreteria comunale, trattandosi di situazione disciplinata da una norma speciale, di stretta interpretazione.

Non a caso, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha tenuto a sottolineare che, in caso di conferimento illegittimo, va corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore, secondo il principio generale civilistico contenuto nell'art. 2126 c.c. (parere n. 151 del 5.8.2002).

Dello stesso segno una recente sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo della Corte dei Conti (n. 280/2003 del 19.05.2003), che si è occupata – sotto il profilo pensionistico - di un caso analogo.

Tali considerazioni hanno poi indotto l'Amministrazione comunale a revocare la contestata deliberazione.

6.9.2. Concorsi riservati agli interni - dubbi di illegittimità

Un'Associazione sindacale si è rivolta al Difensore civico con un esposto nel quale, nel rappresentare che una Casa di Riposo aveva bandito alcuni concorsi interni, contestava in particolare la mancanza di informazione e trasparenza dei suddetti bandi nonché il fatto che essi fossero riservati esclusivamente al personale con un contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Lo scrivente ha condiviso le preoccupazioni espresse dall'Associazione ed ha avvertito l'Amministrazione comunale competente (incaricata della gestione della struttura assistenziale) che il ricorso al concorso interno violava le vigenti norme legislative (art. 35 D.Lgs. 165/2001) e contrattuali (art. 4 C.C.N.L. relativo al personale del comparto Regioni/autonomie locali), sotto un duplice profilo:

a) perché consentiva l'immissione in ruolo di soggetti (quali i Co.Co.Co.) non incardinato nell'Ente;

b) perché si poneva in contrasto con i principi più volte affermati dalla Corte Costituzionale (tra le altre, sent. 1/99; 194/2002 e 274/2003) ed ora dalla Corte di Cassazione (sent.n. 15403/2003), che considerano il concorso interno uno strumento elusivo dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni (sancito dall'art. 97 Cost.) di avvalersi del concorso pubblico, salvo i casi espressamente stabiliti dalla legge.

Della questione è stato interessato anche il competente Assessorato regionale perché accertasse se l'organico dell'IPAB fosse stato regolarmente approvato dalla Giunta regionale e se il blocco delle assunzioni presso le stesse Istituzioni (previsto dall'art. 7 della L.R. 2.10.1998, n. 110) fosse tuttora operante ed applicabile al caso di specie.

6.9.3. Contestata la procedura selettiva per un contratto di formazione lavoro

Per un avviso pubblico di selezione per un posto a contratto di formazione lavoro di vigile urbano, un candidato si è rivolto al Difensore civico per lamentare la presunta illegittimità della relativa procedura, sotto il profilo: della durata del contratto, del tipo di selezione individuata e dell'eventuale conferma del lavoratore in formazione con contratto a tempo indeterminato.

L'Ufficio è intervenuto sul Segretario comunale per segnalare, in particolare, che la procedura posta in essere non sembrava compatibile con il vigente C.C.N.L., sia sotto il profilo della durata del rapporto (24 mesi, invece del termine massimo di un anno stabilito dall'art. 3, comma 109), sia per quanto riguarda le modalità di selezione che, nel caso di specie, erano quelle relative al rapporto di lavoro a termine (per il quale il Regolamento comunale aveva previsto la sola selezione per titoli).

Sulla base di tali considerazioni, l'Amministrazione comunale ha provveduto ad annullare, in via di autotutela, il contestato avviso di selezione.

6.9.4. Progressione verticale - Illegittimo il ricorso alla selezione interna

Da più parti all'Ufficio è stato chiesto di esprimersi sulla controversa questione delle selezioni interne per accedere a qualifiche superiori, attraverso la cosiddetta "progressione verticale".

Tale possibilità, com'è noto, era stata riconosciuta dall'art. 4 del C.C.N.L. del 31/3/1999 del personale delle regioni e degli enti locali, nonostante i ripetuti ammonimenti della Corte Costituzionale al rispetto del principio dell'art. 97 della Costituzione, che impone il concorso pubblico per l'accesso agli uffici pubblici, salvi i casi stabiliti dalla legge.

Di diverso avviso erano invece le Sezioni Unite della Cassazione, che consideravano la promozione del personale come una fase interna e non negoziabile della progressione di carriera (sent. 2954/02; 128/01; 7859/01 ecc).

Tale conclusione è stata però ribaltata da un nuovo orientamento della Suprema Corte che, con una recente sentenza (n.15403 del 15/10/2003) si è allineata perfettamente all'orientamento della Consulta, stabilendo che qualsiasi passaggio

ad una fascia funzionale più elevata costituisce accesso ad un nuovo posto di lavoro; conseguentemente, la selezione - alla stregua di qualsiasi altro strumento di reclutamento - deve rimanere soggetta alla regola del pubblico concorso.

Ciò comporta che qualsiasi procedura selettiva per la copertura di posti appartenenti ad un'area superiore non può essere riservata esclusivamente ai dipendenti interni, ma dev'essere attuata mediante forme di reclutamento (e quindi mediante un pubblico concorso), come espressamente richiesto dall'art. 97 della Costituzione.

6.9.5. Richiesti tutti i documenti in originale per un concorso pubblico

Per un concorso pubblico indetto per la copertura di un posto da istruttore direttivo amministrativo, un candidato ha chiesto l'intervento del Difensore civico affinché richiamasse l'attenzione del Comune interessato sulle norme contenute nel bando di concorso, nella parte in cui prevedono che tutti i documenti a corredo della domanda (titoli professionali, di servizio, di preferenza

ed altri) debbano essere presentati in originale o in copia autenticata ai sensi di legge, pena l'esclusione dal concorso.

Al riguardo l'Ufficio ha ricordato all'Amministrazione comunale le varie leggi sulla semplificazione amministrativa succedutesi negli ultimi anni (da ultimo, il T.U. approvato con DPR n. 445/2000) hanno previsto la possibilità di avvalersi dell'istituto dell'autocertificazione.

Era comunque da escludersi che la mancata presentazione della suddetta documentazione in originale o in copia autenticata potesse costituire motivo di non ammissione al concorso.

Tali considerazioni sono state recepite dall'Amministrazione comunale, la quale ha assicurato che - in sede di ammissione dei candidati – si sarebbe attenuta alla richiamata normativa.

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

E' un settore interessato da una vasta gamma di richieste di intervento, per lo più attinenti alla politica della casa e alla variegata problematica della gestione degli alloggi popolari da parte sia delle ATER che dei Comuni.

Oggetto di contestazione soprattutto il metodo di calcolo dei canoni di locazione, la mancata manutenzione degli alloggi popolari ed i ritardi nella definizione delle richieste di alienazione di alloggi ERP (costruiti con la legge n. 530 del 1993).

Le questioni riguardanti il settore dei LL.PP. hanno invece riguardato, in massima parte, le Amministrazioni comunali, ritenute responsabili della mancata manutenzione di opere pubbliche, di infiltrazioni di acqua da reti fognarie, della mancata esecuzione di ordinanze di sgombero di fabbricati pericolanti.

Temi di particolare complessità sono stati quelli riguardanti il difficile avvio del servizio idrico integrato, la controversa questione dell'affidamento temporaneo del predetto servizio agli enti gestori, la discussa posizione di amministratori degli Enti d'Ambito e degli ex Consorzi acquedottistici.

Questi i casi sui quali si ritiene utile soffermarsi.

6.10.1. I Comuni non possono essere commissariati perchè non approvano le modifiche statutarie dell'ATO

Non è stato facile convincere il Presidente di un Ente d'Ambito che il Difensore civico non era autorizzato a nominare un commissario ad acta – ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. N. 267/2000 – in oltre 20 Comuni che non si erano ancora espressi sulle modifiche allo Statuto dell'Ente d'Ambito (adottate dall'Assemblea consortile) o che addirittura avevano deciso di non approvarle, ovvero non avevano raggiunto la maggioranza qualificata per deliberare positivamente.

L'Ufficio ha ricordato infatti che il T.U. sugli enti locali (sia quello del 1990 che quello del 2000) dispone che, per l'esercizio di determinate funzioni e servizi, la legge dello Stato può prevedere la costituzione dei consorzi obbligatori, demandandone l'attuazione alle leggi regionali.

E' in questo contesto normativo che si iscrivono sia la legge quadro n. 36/94 – che ha imposto la delimitazione di ambiti territoriali ottimali – sia la L.R. n. 2/97, che ha dettato la relativa disciplina attuativa, prevedendo altresì uno statuto-tipo che fa "parte integrante e sostanziale" della stessa legge.

E' in tale ottica che andava dunque letto il potere sostitutivo che il legislatore regionale del 1997 aveva introdotto – per la fase di primo impianto - nel caso in cui i Consigli comunali non avessero provveduto ad approvare, senza modifiche, lo statuto- tipo secondo modalità e termini rigidamente prefissati.

Il controllo sostitutivo di cui al citato art. 136 del T.U. non poteva invece trovare applicazione laddove le modifiche statutarie non trovassero nella legge la loro "obbligatorietà".

D'altronde, poiché le modifiche deliberate dall'Assemblea consortile necessitavano, per la loro operatività, del recepimento da parte di tutti i Comuni interessati, era da escludere che il Difensore civico potesse interferire – attraverso la nomina di un Commissario ad acta – nelle autonome scelte di un Comune (a maggior ragione se questi si era già espresso in senso contrario alle modifiche proposte).

6.10.2. E' possibile l'affidamento diretto del Servizio idrico integrato?

La questione, diffusamente dibattuta, è stata posta all'attenzione del Difensore civico perché si esprimesse sulla

interpretazione della norma contenuta nell'art. 92, comma 5 della legge finanziaria della Regione n. 7/2003, nel punto in cui consente agli Enti d'Ambito l'affidamento diretto del servizio idrico integrato a "Società o Consorzi a prevalente capitale pubblico effettivamente controllati dai Comuni rientranti nell'ambito territoriale e che esercitano a favore dei medesimi la parte prevalente della propria attività".

L'interrogativo principale era se la predetta norma regionale fosse compatibile con quella contenuta nell'art. 35 della legge finanziaria dello Stato n. 448/2001 che, in via transitoria, ha invece reso possibile – in alternativa alla gara con procedura ad evidenza pubblica – "l'affidamento diretto del servizio in favore di società di capitali composte unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito Territoriale Ottimale" (comma 5).

Disposizione quest'ultima contestata – com'è noto - sia da alcune regioni (con ricorso pendente davanti alla Corte Costituzionale) sia dalla Commissione Europea (per i profili attinenti alla parità di trattamento fra imprese e alla messa in concorrenza del servizio).

Ora, mentre per ciò che concerne il rapporto con l'ordinamento comunitario è risaputo che la normativa interna ai singoli Stati va disapplicata (qualora venga a porsi in contrasto con quella comunitaria), per quel che riguarda invece il rapporto tra legislazione statale e legislazione locale, la questione di discipline diverse va risolta alla luce del nuovo assetto dei poteri normativi ridisegnato dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione.

Nel caso di specie – a prescindere dalla discussa riconducibilità della materia trattata alla sfera esclusiva dello Stato (con riferimento alla tutela della concorrenza) ovvero alla competenza regionale – non poteva non tenersi conto del fatto che spetta in ogni caso al giudice delle leggi esprimersi sull'ipotizzata confliggenza tra fonte regionale e fonte statale.

D'altronde, una volta entrata in vigore con la sua pubblicazione sul BURA, la norma regionale esplica appieno la sua efficacia, almeno fin quando essa non venga rimossa dall'ordinamento, a seguito di un giudizio di incostituzionalità.

Naturalmente, un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della disposizione di legge regionale non poteva non avere riflessi

sull'attività amministrativa che in essa avesse trovato la necessaria copertura normativa.

Con queste considerazioni si è espresso l'Ufficio.

6.10.3. La scadenza del C.d.A. dell'Ente d'Ambito coinvolge anche la carica del Presidente?

E' il quesito posto dal Segretario di un Ente d'Ambito, in relazione al fatto che il Presidente in carica era subentrato al precedente circa due anni dopo l'insediamento di quest'ultimo.

Gli altri quattro componenti del Consiglio di Amministrazione erano stati invece nominati, con notevole ritardo, dal Presidente della Giunta regionale, attraverso l'esercizio del potere sostitutivo di cui alla L.R. n. 15/99.

Lo scrivente ha fatto presente che, in generale, la costituzione del Consiglio di Amministrazione (di cui il Presidente è anche componente) deve considerarsi perfezionata – secondo un costante indirizzo giurisdizionale – solo con la nomina di tutti i suoi membri.

Il fatto però che il Presidente fosse parte integrante del Consiglio di Amministrazione – a nulla rilevando che la rispettiva

elezione sia avvenuta con separate votazioni – spiega il perché lo statuto consortile si sia limitato a prevedere la durata nella carica soltanto dell'organo collegiale (e non anche quella dell'organo monocratico).

Per tali ragioni - in assenza di specifica disciplina – l'Ufficio ha espresso l'avviso che la scadenza del mandato del Presidente fosse quella naturale del Consiglio di Amministrazione.

6.10.4. Fabbricati ex edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale – Possibilità di cessione agli eredi

Un'Amministrazione comunale si è rivolta all'Ufficio per avere un parere in merito alla possibilità o meno di poter procedere all'alienazione di alloggi ex demanio di edilizia residenziale pubblica agli eredi dei locatori defunti, pur non possedendo gli stessi i requisiti di cui all'art. 2 della legge regionale n. 96/96.

Secondo il Difensore civico, occorreva distinguere a seconda che l'assegnatario avesse o meno presentato nei termini la domanda di riscatto (anche se poi non aveva stipulato il relativo contratto di acquisto) e l'Ente proprietario o gestore avesse già

accettato la domanda e comunicato all'interessato il relativo prezzo di cessione.

In caso affermativo, la trasmissione agli eredi del diritto all'acquisto dell'alloggio appariva plausibile, stante il disposto dell'art. 27 della legge n. 513/77 che – in presenza di tali presupposti – considera il contratto di compravendita "stipulato e concluso", come si esprimono anche alcune sentenze della Corte di Cassazione (Sez. V n. 4105)/89 – Sez. I n. 7902/93).

In altre sentenze peraltro (cfr. Sez. I sent. n. 7560/93 e n. 915/95), la stessa Cassazione si pronuncia in senso opposto, per il fatto che la situazione precedente alla stipula del contratto di compravendita sarebbe di mera aspettativa giuridica, come tale non trasmissibile "iure successionis".

6.10.5. Contributi alle confessioni religiose per opere di culto – Ancora problemi

Anche quest'anno il Difensore civico è tornato ad interessarsi del problema di numerosi parroci che, al fine di tutelare gli interessi delle proprie parrocchie, rivolgono istanze ai Comuni per

ottenere i contributi previsti dalla legge regionale n. 29 del 1998 per la realizzazione di opere finalizzate al culto.

Nonostante una modifica introdotta dalla L.R. n. 74/01 abbia anche previsto una pesante sanzione nei confronti di quei Comuni che non provvedano tempestivamente ad erogare i contributi richiesti, la maggior parte delle Amministrazioni comunali non rispettano il termine stabilito.

Di qui una lunga serie di richiami agli Enti locali per il rispetto della normativa e la sollecitazione al competente Servizio della Giunta regionale a verificare la puntuale osservanza degli obblighi di legge e, in caso di inosservanza, ad attivare la complessa procedura sanzionatoria (che preclude ai Comuni inadempienti la possibilità di beneficiare, nell'esercizio in corso, di contributi regionali di qualsiasi natura).

Nella gran parte dei casi, le sollecitazioni hanno sortito positivo effetto; ma la ridetta legge n. 74/01 - come più volte segnalato da questo Ufficio – abbisogna di una attenta riconsiderazione, posto che la sua testuale e rigida applicazione avrebbe effetti dirompenti, qualora la Regione fosse costretta a

recuperare le varie forme di intervento finanziario già disposte nel corso dell'anno di riferimento.

6.10.6. Travagliato iter burocratico per la vendita di un alloggio ERP

Non si è ancora conclusa un'intricata vicenda portata all'attenzione del Difensore civico da un inquilino che, da circa 8 anni, aveva chiesto all'ATER di acquistare l'appartamento ERP da lui condotto in locazione.

Nonostante avesse da tempo prodotto la documentazione completa richiestagli dall'ATER non riusciva ad avere da questa certezze circa i tempi della stipula dell'atto.

Dagli approfondimenti è emerso peraltro che il caso si inseriva in una problematica più complessa, che chiamava in causa non solo l'ATER ma anche l'Agenzia del Demanio, cui spettava trasferire al Comune territorialmente competente tutti gli alloggi ERP di cui alla legge n. 530/93.

Di qui la richiesta di notizie ai vari enti coinvolti nella procedura e la sollecitazione a portare avanti con tempestività i

rispettivi adempimenti, cui faceva seguito l'impegno del Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune a perfezionare al più presto l'atto di alienazione dell'immobile.

6.10.7. Alienazione alloggio popolare. Evitato un probabile contenzioso

Si è protratta a lungo – ma sembra avviata a positiva conclusione - anche un'altra annosa vicenda di vendita di alloggio ERP, che vedeva coinvolti l'ATER, l'Agenzia del Demanio e il Comune territorialmente competenti.

Questa volta la discussione tra i predetti enti riguardava la competenza a definire la domanda di alienazione, posto che l'appartamento in questione – facente parte di un complesso ERP, realizzato con finanziamenti statali e gestito dal Comune – pur essendo di proprietà del Demanio, rientrava tra le unità immobiliari da trasferire – in base all'art. 46 della legge n. 388/2000 – all'ATER; quest'ultima però avrebbe dovuto procedere alla redazione del contratto di acquisizione gratuita attraverso il

passaggio globale di tutto il patrimonio abitativo sito nel territorio di competenza.

Dopo insistenti sollecitazioni, sono stati chiariti gli adempimenti a carico di ciascun Ente con il trasferimento degli immobili dall'Agenzia del Demanio all'ATER (che ha posto le premesse per la successiva cessione dell'alloggio al locatario).

6.10.8. Il Presidente del Consiglio di Amministrazione scaduto non può convocare l'Assemblea dell'Ente D'Ambito

La questione si è posta per un Ente di Ambito in cui il Presidente del Consiglio di Amministrazione – che ricopriva anche la veste di Presidente dell'Assemblea – intendeva convocare quest'ultima.

L'Ufficio si è però espresso nel senso che la decadenza del C.d.A. travolge anche la carica del suo Presidente, la cui durata coincide con quella dell'organo esecutivo; e ciò a prescindere dalla circostanza che la sua elezione sia disposta dall'Assemblea, nel proprio seno, con separate votazioni.

In mancanza pertanto di diversa previsione, legislativa o statutaria, l'esercizio delle funzioni presidenziali non può andare oltre la scadenza del periodo normale di "prorogatio".

6.10.9. Tardano ad arrivare i contributi integrativi per l'accesso alle abitazioni in locazione

E' motivo di diffusa preoccupazione la lungaggine burocratica per ottenere i contributi integrativi, di cui all'art. 11 della legge n. 431/98, per molti cittadini che attendono di avere un sussidio (che spesso rappresenta una fonte importante del loro reddito).

Il ritardo è dovuto soprattutto agli eccessivi passaggi per l'accreditamento dei fondi, che dallo Stato passano alle Regioni per essere da queste ripartiti tra i Comuni, in base al numero delle domande pervenute.

Oltre a far chiarezza sullo stato della pratica, l'intervento del Difensore civico è spesso servito ad accelerare l'iter per la ripartizione e l'erogazione dei fondi a livello regionale e comunale.

6.10.10. Partenza difficile per il servizio idrico integrato – I Comuni non cedono le opere e gli impianti

E' più difficile del previsto l'avvio del servizio idrico integrato che - nello spirito della legge Galli n. 36 del 94 e della L.R. n. 2/97- avrebbe dovuto portare ad un'unificazione delle varie forme di gestione, ivi comprese quelle curate direttamente (in economia) dai singoli Comuni.

Nonostante però gli Enti di Ambito abbiano affidato agli ex Consorzi acquedottistici (trasformatisi in S.p.A.) il servizio idrico, molti Comuni (soprattutto quelli dell'area pescarese) non ottemperano all'obbligo di conferire al rispettivo ATO - e conseguentemente ai nuovi soggetti gestori - le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali, necessari all'esercizio del servizio stesso.

Chiamato ad esprimersi sulla delicata questione, l'Ufficio ha ricordato che l'art. 12 della richiamata legge n. 36/94 stabilisce un rapporto di stretta consequenzialità tra l'affidamento del servizio idrico integrato e l'affidamento in concessione delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni al soggetto gestore (che ne assume i

relativi oneri), pur prevedendo la possibilità che la relativa convenzione stabilisca eventuali "diverse disposizioni" (art. 12).

E' evidente peraltro che lo spazio di deroga lasciato alla convenzione va mantenuto nei limiti della ragionevolezza e, comunque, non può risolversi nell'elusione dell'obbligo per gli enti locali – sancito direttamente dal legislatore nazionale - di conferire all'ATO le dotazioni patrimoniali, una volta avvenuto l'affidamento del servizio; tanto più che detti enti non possono considerarsi destinatari delle norme di salvaguardia delle gestioni preesistenti, di cui all'art. 10 della stessa legge n. 36/94.

Diversamente ragionando, ne verrebbero stravolti lo spirito e l'impianto innovativo della legge del '94, che fonda su un modello organizzativo unitario del servizio idrico integrato.

Su questa linea si muove anche la L.R. n. 2/97, la quale si limita a ribadire che le opere, gli impianti e le canalizzazioni necessari all'esercizio del servizio idrico integrato, di proprietà degli enti locali, sono assegnati in uso o in comodato gratuito all'Ente di Ambito (art. 8, c. 4).

Nello stesso senso si è pronunciato di recente anche il TAR della Toscana (Sez. I sent. 9/2003), che ha fatto risalire direttamente all'art. 12 della legge Galli del '94 l'obbligo giuridico per tutti i Comuni appartenenti all'Ente d'Ambito di conferire le predette dotazioni patrimoniali.

6.10.11. Contributi per il sisma del 1984 – Molte le attese e le delusioni

Sono tanti i cittadini – soprattutto di alcuni Comuni della Valle Peligna – che sono ancora in attesa dei buoni contributo per opere di consolidamento o ristrutturazione di fabbricati colpiti dal sisma del 1984.

Al Difensore civico, oltre che a far chiarezza sulle singole pratiche e a sollecitare le amministrazioni comunali, è toccato spiegare agli interessati che la questione dei contributi è legata, non solo alla scarsità dei fondi saltuariamente messi a disposizione dal Dipartimento della Protezione Civile, ma anche ai nuovi criteri di priorità nell'erogazione dei predetti benefici, che sono stati ridefiniti con l'Ordinanza n. 2065 del 13/10/1997 del predetto Dipartimento.

In base a tali criteri, la priorità è stata data agli interventi classificati di cat. "B", riguardanti edifici "puntellati o parzialmente demoliti" ovvero "gravemente danneggiati" che fossero stati riconosciuti tali attraverso un sopralluogo dell'Ufficio tecnico comunale, confermato dall'Ufficio regionale del Genio Civile.

Il problema è che alla nuove disposizioni è stata data scarsissima diffusione, con la conseguenza che solo i più fortunati (magari avvisati per le vie brevi) hanno avuto l'opportunità di presentare apposita istanza per richiedere il sopralluogo dei tecnici.

6.11. PROCEDIMENTI DI CONTROLLO SOSTITUTIVO NEI CONFRONTI DI ENTI LOCALI

Sul piano dell'efficienza, della semplificazione delle procedure e delle economicità dell'azione amministrativa è forse l'attività che meglio qualifica la funzione del Difensore civico regionale che, nella maggior parte dei casi, si realizza e si conclude attraverso un semplice atto di diffida; talvolta è anche occasione per un sereno e costruttivo dialogo con amministratori e funzionari dell'Ente inadempiente per convincerli a desistere dal proprio

comportamento omissivo o dilatorio e per evitare possibili responsabilità contabili o penali.

Non è più l'interlocuzione fredda e burocratica che una volta si stabiliva tra il Co.Re.Co. e l'Ente locale e che sfociava, il più delle volte, con la nomina del Commissario ad acta.

Il rapporto che il Difensore civico privilegia in queste circostanze è quello di un confronto collaborativo, basato generalmente su argomentazioni e richiami normativi e giurisprundenziali.

L'estrema snellezza delle procedure e la facilità di accesso all'Ufficio del Difensore civico, fanno ora di questo istituto l'unica vera alternativa per chi vuole evitare i tempi lunghi ed i costi pesanti di un ricorso per ottemperanza in sede giurisdizionale.

Qui di seguito si riassumono alcuni degli interventi operati in materia.

6.11.1. Si dalla Corte Costituzionale ai controlli sostitutivi delle Regioni sugli Enti locali

Era da tempo attesa un'esplicita presa di posizione della Consulta sul controverso tema dei controlli sostitutivi sugli atti

degli enti locali, dopo l'ultima riforma del Titolo V (Parte Seconda) della Costituzione.

La questione interessava in modo particolare la figura del Difensore civico regionale (al quale l'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000 demanda il compito di sostituirsi, con la nomina di un commissario ad acta, a quegli enti locali che omettono l'adozione di atti obbligatori per legge); ma coinvolgeva anche le regioni in generale che, negli ultimi tempi, si erano viste impugnare davanti alla Corte Costituzionale varie leggi che prevedevano l'intervento sostitutivo degli organi regionali nel caso in cui gli enti locali non avessero provveduto tempestivamente all'esercizio delle funzioni da esse conferite agli stessi enti locali.

Secondo il Governo, con il riassetto dei poteri pubblici operato dai nuovi artt. 114 e 117 - e con l'abrogazione dei controlli preventivi di legittimità di cui all'art. 130 della Costituzione - l'unica forma di controllo sostitutivo sugli atti delle autonomie locali era quello del novellato art. 120 Cost., che assegna al Governo il potere in questione, sia pure nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In realtà – secondo il Giudice delle leggi – quello affidato al Governo nazionale è un potere sostitutivo di carattere straordinario (da esercitarsi solo per la tutela dei particolari interessi indicati nello stesso art. 120), che non esclude però che anche la regione possa tutelarsi, in via surrogatoria, quando il ritardo o l'inadempienza dell'Ente riguardi una funzione di spettanza regionale e sia quindi a rischio un interesse unitario a livello regionale.

Con la sentenza n. 43 del 27 gennaio 2004, la Corte ha pertanto riconosciuto alla regione il potere sostitutivo, a condizione che:

a) sia espressamente previsto con legge;

b) riguardi atti o attività prive di discrezionalità (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo);

c) sia attribuito ad organi di governo della Regione o sulla base di una decisione di questi;

d) siano previste congrue garanzie procedimentali (preventiva diffida e possibilità di contraddittorio).

La presa di posizione della Corte porrà certamente fine ad una serie di giudizi di costituzionalità, tuttora aperti, che investano leggi regionali introducano o ridisciplinino forme di controllo sostitutivo sugli enti locali.

Tuttavia, per quanto riguarda i poteri sostitutivi riconosciuti al Difensore civico la legge regionale, si pone il dubbio se possa dirsi soddisfatta l'esigenza (richiamata dalla Corte Costituzionale) che titolare di tale potere sia un "organo di governo della regione", tenuto conto che - pur nella sua incerta qualificazione giuridica - la figura del Difensore civico è cosa ben diversa dagli organi di vertice della Regione.

Così come resta il problema se – a prescindere dalle scelte del legislatore regionale – permanga ancora la compatibilità dell'art. 136 del D.lgs n. 267/2000 con il nuovo ruolo politico istituzionale assegnato agli enti locali dalla riforma del titolo V della Costituzione; tanto più che il controllo sostitutivo previsto dal predetto art. 136 ricomprende casi di omessa adozione di atti obbligatori che investano materie di competenza propria dell'ente locale e non solo funzioni di spettanza regionale.

6.11.2. Conti consuntivi - Il Difensore civico sollecita l'approvazione

Con una nota diretta a tutti gli enti locali, il Difensore civico regionale ha richiamato l'attenzione sull'obbligo di approvare il rendiconto di gestione per l'esercizio 2002 entro il 30 giugno del 2003, ricordando che il venir meno dei controlli preventivi di legittimità non comportava l'automatica soppressione del controllo sostitutivo previsto, in via generale, dall'art. 136 del D.Lgs. n. 267/2000.

A questo proposito, il Difensore civico ha tenuto a sottolineare che - con l'entrata in vigore della legge 5 giugno 2003 n. 131 - erano stati meglio precisati alcuni profili del controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, con l'espressa attribuzione a questi ultimi della facoltà di individuare, nei rispettivi statuti, "forme di controllo anche sostitutivo" (art. 4, comma 2).

Nello stesso senso si è mossa anche la legge 20.5.2003, n. 116 che – per quanto concerne il caso di mancata o ritardata adozione del bilancio preventivo e della deliberazione di riequilibrio del

bilancio – aveva demandato la funzione surrogatoria al Prefetto (art. 1 quater, commi 1 e 2), facendo peraltro salva – anche in questo caso - l'ipotesi che l'ente locale si fosse diversamente determinato in sede statutaria.

Fatta pertanto eccezione per le situazioni espressamente disciplinate dalla predetta legge, le altre situazioni di omissione di atti obbligatori per legge sarebbero dovute rientrare nell'ambito di operatività del richiamato art. 136 (almeno fin quando il T.U.E.L. non fosse stato rivisto, alla luce del nuovo assetto dei poteri istituzionali introdotto dalla L.C. n. 3/2001).

Per quanto già ricordato nel punto precedente, resta tuttavia il dubbio se il citato art. 136 non debba ritenersi implicitamente superato dall'abrogazione art. 130 e dalla riformulazione degli artt. 114 e 117 della Costituzione.

6.12. URBANISTICA E PARCHI

Diverse e articolate sono state le istanze di intervento nel settore dell'Urbanistica, che hanno, per lo più, riguardato le problematiche afferenti agli abusi edilizi, alla mancanza di rispetto

delle distanze tra fabbricati e alla formazione dei Piani Regolatori, soprattutto alla luce della recente normativa regionale che riconosce ai Comuni il potere di autoapprovazione di tali strumenti urbanistici; potere il cui non corretto esercizio, non di rado genera contrasti o difficoltà di coordinamento con l'attività di pianificazione.

Molte le lamentele di cittadini che - a seguito di denunce di presunti abusi edilizi presentate ai Comuni – attendevano invano una presa di posizione dell'Amministrazione o non vedevano dare seguito agli atti di diffida o alle ordinanze di demolizione, (regolarmente adottate dai responsabili degli uffici tecnici comunali ma rimaste poi inattuale).

In più occasioni, è risultato che il Comune aveva anche provveduto ad espletare la gara di appalto per effettuare le opere di demolizione, ma la ditta appaltatrice era stata poi indotta a rinunciare all'incarico (o per ragioni di convenienza economica o per la reazione degli autori dell'abuso).

In questi casi, il Difensore civico ha interessato anche il Prefetto competente per territorio, cui la legge affida compiti di intervento diretto per la rimozione delle opere abusive.

Negli ultimi mesi, la problematica della repressione degli abusi si è ancor più complicata con il sopraggiungere delle norme sul condono edilizio che, di fatto, ha provocato una totale sospensione di tutta l'attività di repressione già avviata dai Comuni.

Particolarmente impegnativa anche una pratica di rilascio di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso di un terreno in zona vincolata ai fini paesistici, che il proprietario aveva richiesto ad un Comune ai fini della realizzazione di un impianto di stoccaggio di materiale non inquinante ciò in quanto, a fronte dell'inerzia del Comune, il TAR Abruzzo di Pescara – in sede di giudizio di ottemperanza – aveva individuato nel Difensore civico regionale il Commissario ad acta incaricato di portare a conclusione il procedimento.

Queste altre tematiche di più ampio interesse.

6.12.1. L'autoapprovazione degli strumenti urbanistici comunali non può escludere l'intervento della Provincia.

Ha dovuto prendere netta posizione il Difensore civico contro il persistente comportamento di un Comune della Marsica che si ostinava a ritenere che – con l'introduzione delle LL.RR. n. 11/99 e 26/2000 - la regione Abruzzo avesse inteso rimettere alla competenza esclusiva dei Consigli comunali il potere di autoapprovazione del PGR.

La questione è stata sollevata da un cittadino che contestava la procedura seguita dal Consiglio comunale, il quale aveva autoapprovato il Piano senza coinvolgere - per gli aspetti di rispettiva competenza - altri soggetti istituzionali, in primo luogo l'Amministrazione provinciale.

Dato il vasto intreccio di competenze in materia di formazione degli strumenti urbanistici, il Difensore civico ha ritenuto opportuno portare il problema all'attenzione degli Uffici della Provincia e della Regione, perché facessero le dovute puntualizzazioni e assumessero le dovute iniziative.

Tanto più che l'interpretazione fornita dall'organo comunale, circa il contenuto e le finalità delle citate leggi regionali, non era in linea con la prassi seguita in altre realtà locali.

L'Ufficio ha comunque tenuto a ricordare che - nel ridefinire l'assetto delle competenze istituzionali in materia urbanistica - il legislatore regionale si è preoccupato, da una parte di spostare dal livello provinciale a quello comunale la funzione approvativa degli strumenti urbanistici comunali, dall'altra di semplificare al massimo il procedimento di formazione degli stessi.

In questa ottica, l'art. 43 della L.R. n. 11/99, 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 accerti il non contrasto dello strumento urbanistico comunale con gli "indirizzi generali" dello stesso Piano.

D'altronde, è interesse di entrambe le Amministrazioni – ma soprattutto di quella comunale – stabilire 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 emergano solo dopo l'adozione definitiva del P.R.G.

Non va tuttavia dimenticato che - al di là della diretta attribuzione alla sfera comunale della funzione di auto–approvazione - la Provincia mantiene pur sempre incisivi poteri di intervento (soprattutto attraverso le conferenze di servizi), stante il disposto dell'art. 20, comma 5 del D.Lgs. n. 267/2000 (tuttora in vigore) 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 ha indotto lo scrivente alla conclusione che, anche in questa confusa fase transitoria, il confronto tra Comune e Provincia dovrebbe, in via di principio, articolarsi in due distinti momenti – l'uno preventivo, l'altro successivo all'adozione definitiva dello strumento di pianificazione – non potendosi comunque condividere una lettura della riforma del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione che vada nel senso di rimuovere direttamente dall'ordinamento le norme regionali sopra richiamate o che escluda

poteri di intervento della Provincia (ovvero di altri soggetti titolari di interessi pubblici) nelle varie fasi di formazione degli strumenti urbanistici a livello comunale.

La posizione del Difensore civico ha trovato sostanzialmente d'accordo sia il Settore urbanistico della Provincia sia la Direzione urbanistica della Regione.

Ma, nonostante della delicatissima questione sia stata interessata la Procura della Repubblica, non pare che il Sindaco intenda rivedere il suo discutibilissimo comportamento, preferendo andare avanti nell'attuazione del PGR e nel rilascio dei permessi a costruire.

6.12.2. Quali sono le opere di ordinaria manutenzione

E' il quesito posto da un cittadino che, dovendo eseguire lavori di sistemazione di un'area esterna e antistante il proprio garage, ne aveva dato comunicazione al Comune - a norma dell'art. 6 del DPR n. 378/01 - ritenendo trattarsi di opere di ordinaria manutenzione; di diverso avviso era però il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, secondo il quale i lavori erano invece soggetti a D.I.A. o

ad autorizzazione edilizia e gli richiedeva pertanto una serie di documenti integrativi.

Alla luce del nuovo T.U. dell'edilizia (DPR n. 378/2001), la tesi del ricorrente appariva tuttavia poco sostenibile, dal momento che l'art. 3 del citato decreto definisce interventi di ordinaria manutenzione quelli che riguardano opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture, oltre che quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici.

Tali sono pure da considerare gli interventi minimi all'interno e all'esterno degli edifici (quali il rifacimento degli impianti elettrici, idrici o del gas, il rifacimento dei pavimenti, il ripristino di parte di intonaco o cornicioni, ed anche la sostituzione degli infissi interni con altri uguali per materiale, forma e dimensione di quelli esistenti).

Per queste tipologie di opere, si può prescindere da forme di autorizzazione preventiva, salvo il caso d'interventi su edifici vincolati ai sensi del D. Lgs. 490/99, che necessitano invece della preventiva autorizzazione della Soprintendenza.

Correttamente dunque, per il caso di specie, l'Ufficio tecnico aveva richiesto la documentazione integrativa per la definizione dell'iter approvativo, in quanto l'intervento edilizio incorreva nel vincolo ambientale derivante dall'inclusione del fabbricato all'interno di un'area protetta.

6.12.3. Respinte le osservazioni alla graduatoria DOCUP per un'immaginaria scadenza del termine di presentazione

E' capitato ad un cittadino che si è visto rigettare dal Dirigente del Servizio regionale competente le proprie osservazioni alla graduatoria provvisoria degli ammissibili al finanziamento, DOCUP Abruzzo 2000/2006 per una presunta scadenza del termine di presentazione.

Il rigetto fondava sul presupposto che la scadenza del termine di presentazione delle osservazioni cadesse di sabato, e non invece il successivo giorno di domenica (come tale prorogabile al primo giorno lavorativo).

In effetti però il calcolo del Dirigente si basava sull'errata convinzione che il conteggio dei 30 gg. (concessi per la

formulazione di eventuali controdeduzioni o osservazioni) partisse dal giorno della pubblicazione del bando, e non invece dal giorno immediatamente successivo, secondo il generale principio dell'art. 155 c.p.c., che considera irrilevante il "dies a quo".

C'è da dire che non è stato neppure semplice convincere il Dirigente in questione sull'assoluta infondatezza della propria tesi, nonostante il richiamo ad un'inequivocabile giurisprudenza, la quale ha sottolineato che, in tema di computo di termini, qualora non venga specificato espressamente che si tratta di termine libero (con esclusione cioè del computo stesso sia del giorno iniziale che di quello finale), opera il criterio generale di cui al predetto art. 155, secondo il quale non vanno conteggiati il giorno e l'ora iniziali, considerandosi invece quelli finali (Cass. Sez. Lavoro n. 526/84).

6.12.4. Nulla osta edilizio del P.N.A.L.M. – E' illegittimo il contributo per spese istruttorie

Viola la riserva di legge costituzionale ed il principio di legalità la decisione – assunta nell'aprile del 2003 - dal Consiglio Direttivo del Parco Nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise di esigere, da coloro che richiedono il nulla osta (finalizzato al rilascio del "permesso di

costruire"), il pagamento di un contributo per le spese istruttorie, pena l'improcedibilità della relativa istanza.

E' questo il parere espresso dall'Ufficio, al quale si sono rivolti il Sindaco di un Comune e vari cittadini dell'area del PNALM, che contestavano il singolare tributo, non previsto né dalla legge né dallo Statuto del Parco.

Il Difensore civico ha pienamente condiviso i dubbi di legittimità della deliberazione, ricordando che non si rinviene nel nostro ordinamento alcuna norma di legge che affidi al regolamento dell'Ente il potere di introdurre una simile forma contributiva, stante il chiaro disposto dell'art. 23 della Costituzione, il quale stabilisce la riserva di legge allorché si tratti di imporre prestazioni personali o patrimoniali.

Tanto più che, nel rilascio del nulla osta, l'Ente esercita una funzione istituzionale obbligatoria (prevista dall'art. 13 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 91), che consiste nella semplice verifica della conformità del progetto alle disposizioni del piano e del regolamento del Parco.

Ha destato inoltre non poche perplessità il fatto di sanzionare il mancato versamento del contributo con la "non procedibilità" della richiesta di nulla osta; ove si consideri che la stessa legge quadro sulle aree protette prevede il silenzio assenso, qualora l'Ente non si pronunci nel termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento dell'istanza.

E ciò a prescindere da altre considerazioni circa la discussa compatibilità della nuova norma regolamentare con le esigenze di economicità, semplificazione e speditezza nella definizione dei procedimenti concessori e autorizzatori, cui si è ispirata la legislazione in materia edilizia degli ultimi anni.

Di qui anche una sollecitazione al Presidente del PNALM a rivedere subito la deliberazione (in via di autotutela), evitando così un contenzioso che – com'è facile prevedere – sarà assai diffuso e costoso.

6.13. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

E' il settore nel quale l'azione di questo Ufficio si è manifestata con più efficacia e compiutezza.

E ciò grazie all'incisivo potere che l'art. 25, comma 4 della L. n. 241 (nel testo introdotto dall'art. 15 della L.340/2000) ha riservato al Difensore civico di riesaminare le situazioni di rifiuto o di ritardo delle pubbliche amministrazioni (e dei concessionari di pubblici servizi) nel consentire la visione o il rilascio di copia dei documenti, ai sensi della citata L. 241.

Tale strumento di tutela "paragiudizionale", - che non sostituisce la competenza del TAR, ma le si affianca per prevenire il contenzioso giurisdizionale – in pratica pone il cittadino nella condizione di percorrere un iter procedurale estremamente semplice, gratuito e tempestivo nel tentare di convincere l'Amministrazione – attraverso l'interposizione e l'azione persuasiva del Difensore civico – di rivedere il proprio atteggiamento negativo o dilatorio, evitando la formalizzazione del conflitto presso gli organi di giustizia amministrativa.

Nonostante la mancanza in capo al Difensore civico di un vero e proprio potere coercitivo nei confronti dell'Amministrazione procedente (fermo restando che, se quest'ultima non controdeduce entro il termine perentorio di 30 giorni dall'esame positivo del

ricorso da parte del Difensore civico, la richiesta di accesso si intende accolta), sta di fatto che - nella quasi totalità dei casi trattati - la posizione espressa dallo scrivente ha portato ad una positiva conclusione della vicenda.

E ciò grazie soprattutto alla forza di convincimento che l'Ufficio è riuscita a dare alle sue argomentazioni, corredandole con il richiamo ad autorevoli precedenti giurisprudenziali o ad affermate elaborazioni dottrinali.

Utile, in qualche caso, anche la collaborazione con l'apposita Commissione nazionale per l'accesso e la trasparenza amministrativa, con la quale sono stati intrattenuti proficui contatti per la soluzione di questioni particolarmente controverse.

Non sono comunque mancate situazione di notevole complessività soprattutto laddove si trattava di stabilire la legittimazione attiva all'esercizio del diritto di accesso ovvero di raccordare detto esercizio con le esigenze di tutela della privacy, a norma della legge n. 675/96.

Qui di seguito si ritiene opportuno approfondire alcune tematiche significative.

6.13.1. Il differimento del diritto di accesso deve essere adeguatamente motivato

L'occasione per ribadirlo è stato l'esposto di un cittadino, che ha chiesto al Difensore civico di intervenire nei confronti della Direzione di un Ente parco che, più volte e con pretesti vari, aveva differito il diritto di accedere agli atti inerenti una procedura selettiva (alla quale aveva partecipato).

L'Ufficio ha ricordato che il differimento del diritto di accesso è consentito ove sia necessario assicurare una temporanea tutela degli interessi specificati dall'art. 24 della legge 241/90, oppure quando la conoscenza degli atti possa impedire o ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa.

In ogni caso, occorre un'adeguata motivazione che - nel caso prospettato - era del tutto assente.

La questione è stata comunque presto chiarita, con il conseguente rilascio dei documenti richiesti.

6.13.2. E' possibile accedere ai dati relativi ai compensi di amministratori di società per azioni a prevalente capitale pubblico?

Il quesito è stato posto dal Presidente di una S.p.A., al quale era stata rivolta apposita istanza dal responsabile di zona di una formazione politica.

Il Difensore civico ha espresso l'avviso che i dati in questione non soggiacciano alla disciplina relativa al trattamento dei dati personali, in mancanza di una norma che espressamente ne sancisca la segretezza.

Opinione questa condivisa anche dall'Autorità del Garante della Privacy che, in una serie di pareri, ha ribadito che non si tratta di dati sensibili, in quanto la loro ostensibilità è strettamente connessa al principio della trasparenza e del buon andamento della P.A.

Né sembra possibile escludere la divulgazione di detti dati in relazione alla forma giuridica societaria, in quanto l'art. 23 della L. 241/90 (nel testo vigente) ha esteso l'esercizio del diritto di accesso anche nei confronti dei gestori di pubblici servizi.

Quanto alla legittimazione attiva, spettava alla Società valutare se il richiedente potesse considerarsi soggetto portatore di un interesse diffuso, in relazione all'uso per il quale l'accesso veniva chiesto.

6.13.3. Il coniuge separato ha diritto di accedere agli atti relativi ai lavori di manutenzione straordinaria dell'immobile assegnatogli in abitazione

Una Signora ha proposto ricorso al Difensore civico, ai sensi dell'art. 25, comma 4 della L. 241/90, avverso il diniego - oppostole dal Dirigente Medico del Dipartimento di Prevenzione di una ASL - di rilasciarle copia della nota con cui la stessa ASL aveva invitato il coniuge separato ad effettuare i lavori di messa a norma della canna fumaria di tipo eternit nell'appartamento di proprietà dello stesso (assegnatole in diritto di abitazione).

I lavori erano stati da lei realizzati, dopo che analogo invito le era stato rivolto dal citato Dipartimento di Prevenzione e dopo aver constatato che il coniuge, in qualità di proprietario, non aveva provveduto ad effettuarli direttamente.

Essendo intendimento della Signora regolare con l'ex coniuge i consequenziali rapporti economici, e avendole questi eccepito di non essere stato messo al corrente (dalla moglie assegnataria) circa le riparazioni straordinarie da effettuare, era evidentemente nell'interesse della ricorrente dimostrare che il proprietario dell'appartamento era stato comunque messo a conoscenza (dalla ASL) della necessità di detti lavori; tanto più che la Signora aveva invitato la ASL ad "informare il proprietario per l'intervento di bonifica".

Nonostante ciò, il Dirigente del Dipartimento di Prevenzione le aveva, dapprima, condizionato l'accesso al documento - richiedendo una più specifica motivazione dell'interesse connesso ovvero la compresenza del terzo interessato al momento dell'ostensione del documento - e, successivamente, aveva deciso di differire l'accoglimento dell'istanza di accesso, a motivo che "è ancora in corso attività istruttoria".

Il Difensore civico non ha avuto dubbi sul fatto che la Sig.ra era titolare di una posizione soggettiva giuridicamente rilevante (nel senso indicato dall'art. 22, comma 1 legge 241/90) per avere il

rilascio del documento richiesto, in quanto esso si appalesava strettamente funzionale alla difesa, giudiziale o no, dei propri interessi; considerando anche che l'invio della nota all'ex coniuge si era inserito nel procedimento di accertamento delle condizioni di sicurezza igienico-sanitarie effettuato dalla ASL e che l'assegnataria dell'abitazione poteva subire pregiudizi in caso di mancata esecuzione delle opere da parte della proprietà dell'immobile.

Né poteva ritenersi differibile "sine die" l'accoglimento dell'istanza di accesso, posto che non si intravedevano quali esigenze istruttorie potessero ritardare, oltre un ragionevole lasso di tempo, il rilascio del documento, in evidente contrasto con i principi desumibili dalla legge 241/90.

Tali argomentazioni hanno convinto la ASL ad adeguarsi al provvedimento di riesame del Difensore civico e a fornire la documentazione richiesta.

6.13.4. Procedimenti ispettivi e di controllo – è consentito l'accesso agli esposti

E' la problematica sollevata da una comproprietaria di un fabbricato, che ha chiesto il riesame della determinazione dirigenziale assunta dall'URP di un'Azienda sanitaria locale che le consentiva di ottenere copia di un verbale di ispezione ma non anche dell'esposto con cui un terzo aveva segnalato la presunta presenza di amianto sulla copertura del stesso.

Secondo il Dirigente, non sussisteva la necessità di conoscere il contenuto di quest'ultimo documento, in quanto l'esposto non aveva avuto efficacia probatoria ma solo il fine di richiedere e sollecitare le verifiche del caso; sicché esso non era pregiudizievole di per sé nei confronti dell'attività amministrativa posta in essere.

Di diverso avviso il Difensore civico, il quale ha ricordato che:

a) in tema di accesso ai documenti amministrativi, si è largamente affermata l'opinione che il relativo diritto prevalga ogni qualvolta l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente;

b) le motivazioni fornite dalla ricorrente erano sufficientemente circostanziate ed era fuori discussione il suo interesse a

conoscere il contenuto del documento per meglio tutelare la propria posizione giuridica;

c) nessuna norma annovera gli esposti tra i documenti riservati, come si ricorda nella sentenza del Consiglio di Stato n. 923/98, a tenore della quale "chi subisce 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 di iniziativa (domande e richieste da cui scaturisca un obbligo a provvedere) e di preiniziativa (esposti e denunce che attivano i procedimenti ufficiosi nell'amministrazione);

d) nella decisione oggetto di ricorso, lo stesso URP dava atto che "il procedimento seguito all'esposto è sfociato in una risposta diretta all'esponente" e che anche l'Ufficio Igiene e Sanità pubblica della ASL interessata avrebbe comunicato alla ricorrente di dover effettuare un sopralluogo nell'immobile di proprietà degli eredi della Signora, "a seguito di esposto"; sicché l'iniziativa dell'esponente aveva avuto un effetto non irrilevante di impulso e di sollecitazione ai fini dell'attivazione

della fase di accertamento della situazione igienico sanitaria.

L'URP ha poi condiviso le argomentazioni del Difensore civico ed ha fornito la documentazione richiesta.

6.13.5. Elaborati progettuali e concessione edilizia – quando è consentito l'accesso agli atti

E' la problematica sollevata da un confinante che si è rivolto all'Ufficio per chiedere il riesame del provvedimento di diniego – espresso dal Responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune – nei confronti della propria istanza tesa ad ottenere copia degli elaborati progettuali e della concessione edilizia di un fabbricato realizzato su una particella confinante con un proprio terreno.

Al riguardo, il Difensore civico ha rammentato agli uffici comunali competenti che le motivazioni addotte per non dare seguito alla richiesta di accesso non apparivano in linea, né con le disposizioni contenute nell'art. 31 della legge n. 1190/1942, né con l'indirizzo giurisprudenziale in materia, che riconosce al proprietario di un immobile sito nella zona interessata dalla costruzione, o a chi si trovi in una posizione di stabile collegamento

con la zona stessa, una posizione di interesse legittimo senza che, peraltro, debba essere data dimostrazione della sussistenza di un interesse qualificato alla tutela giurisdizionale (Cons. Stato, Sez. V n. 5601/01 e n. 3904/00).

Pertanto, in assenza di diversa disposizione legislativa o regolamentare (che inserisca gli atti di cui trattasi tra quelli riservati), gli elaborati grafici non potevano essere sottratti all'accesso qualora gli stessi fossero stati inseriti nel procedimento di concessione edilizia (e sempreché fossero strumentali alla diretta tutela dei valori esplicitati nella normativa richiamata).

Tali argomentazioni hanno convinto l'Amministrazione comunale ad accogliere la richiesta di accesso.

6.13.6. Illegittimo il rifiuto di accesso ai documenti attinenti ad un viaggio d'istruzione

Il caso è stato sollevato da un genitore che si è rivolto al Difensore civico per chiedere il riesame della determinazione di un Dirigente Scolastico di non accogliere l'istanza intesa ad ottenere copia della documentazione inerente l'organizzazione dei viaggi di istruzione programmati dall'Istituto; e ciò, al fine di accertare se il

medesimo Istituto frequentato da suo figlio, avesse tenuto conto, nel pianificare detta gita, delle difficoltà legate allo stato di portatore di handicap di quest'ultimo.

La motivazione del rifiuto dell'accesso poggiava sostanzialmente sul fatto di ritenere inutile l'accesso in quanto il viaggio di istruzione non era stato più fatto, eppertanto sarebbe venuta meno la sussistenza della titolarità di un interesse giuridicamente rilevante in capo al genitore.

Di diverso avviso il Difensore civico, il quale ha ricordato che una circolare del MIUR del 2002 - contenente lo schema di capitolato d'oneri tra le istituzioni scolastiche e le agenzie di viaggio - ha dato una serie di direttive che la scuola, a prescindere dalla propria autonomia didattica, organizzativa e gestionale, era tenuta ad adempiere nel caso in cui ai viaggi di istruzione partecipassero soggetti portatori di handicap.

Nel merito, poi, le motivazioni fornite dal genitore del ragazzo per l'esercizio di accesso agli atti, oltre ad apparire sufficientemente circostanziate, erano tali da far ritenere che il medesimo avesse un effettivo interesse per la tutela di situazione giuridicamente rilevante,

come quella dell'eventuale lesione del diritto all'inserimento e all'integrazione sociale della persona handicappata nell'ambito delle attività scolastiche ed extrascolastiche;

Nel caso di specie, la richiesta di accesso faceva comunque riferimento ad atti pubblici (presumibilmente non coperti da riserva) e non era certo finalizzata a conoscere gli aspetti di carattere concorrenziale tra le ditte partecipanti alla gara, bensì a conoscere se - nello svolgimento della gara stessa - fossero state rispettate le norme poste dall'ordinamento a tutela dei diritti dei soggetti portatori di handicap.

Per motivi non facilmente comprensibili, il Dirigente scolastico tuttavia ha ritenuto di dover insistere nel rifiuto.

6.13.7. Diritto di accesso dei consiglieri comunali

Alcuni Consiglieri comunali hanno interessato il Difensore civico affinché intervenisse preventivamente nei confronti del Segretario Generale di un Comune, che, in sede di predisposizione del regolamento di attuazione della legge n. 241/90, aveva previsto

eccessive limitazioni al diritto di accesso agli atti da parte dei componenti il Consiglio.

Il Difensore civico ha ritenuto di dover far presente che il diritto di accesso del consigliere di ottenere tutte le notizie e le informazioni in possesso dell'Amministrazione è svincolato dai presupposti valevoli per l'esercizio del medesimo da parte del cittadino comune; e ciò in considerazione del particolare "munus" pubblico che il consigliere stesso è tenuto ad espletare.

Esso, infatti, è direttamente funzionale non già ad un interesse personale ma alla cura di un interesse pubblico, di cui il medesimo ha la rappresentanza esponenziale rispetto alla collettività amministrata.

Detto orientamento - peraltro esplicitato nella circolare del Ministero dell'Interno n. 24 del 9.03.99 - è confortato anche da una consolidata giurisprudenza che garantisce ai consiglieri un maggior flusso di informazioni, senza eccessive restrizioni.

Naturalmente tale diritto deve essere esercitato contemperando l'esigenza di accesso con quella relativa al regolare svolgimento dell'attività amministrativa; esso, ad esempio, non può

concretarsi nell'obbligo della Pubblica Amministrazione di svolgere attività di ricerca, di indagine o di ricostruzione storica ed analitica dei procedimenti, con un aggravamento dello svolgimento delle attività istituzionali (Cons. di Stato, Sez. V sent. n. 504/92 e n. 438/98).

6.14. VARIE

Sempre numerosi e variegati gli argomenti inseriti in questa categoria residuale che, proprio per la loro eterogeneità, non trovano collocazione all'interno delle altre materie codificate.

Le questioni più ricorrenti sono quelle riguardanti: il funzionamento di organi collegiali; la richiesta di pareri e chiarimenti su disposizioni del T.U. sugli enti locali e sul loro coordinamento con le norme statutarie e regolamentari; la costituzione di nuovi gruppi consiliari; le designazioni e le nomine di rappresentanti comunali in seno ad organismi associativi e consortili; il diritto di accesso e di informazioni da parte dei consiglieri; il rimborso di spese legali ad amministratori e funzionari, e così via.

6.14.1. Dipendenti enti locali – E' ammesso il rimborso delle spese legali?

Un dipendente comunale ha chiesto di sapere se, a fronte di un procedimento penale conclusosi con una sentenza di assoluzione, perché il fatto a lui ascritto non è previsto dalla legge come reato, ha diritto al rimborso delle spese legali sostenute.

Il Difensore civico ha fatto presente che la questione del diritto al rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti degli enti locali ha dato luogo a interpretazioni non sempre univoche e a orientamenti giurisprudenziali contrastanti.

Molti giudici sono infatti dell'avviso che le spese sostenute dai soggetti sottoposti a giudizi di responsabilità sono rimborsabili dall'Amministrazione solo in caso di piena assoluzione, sotto il profilo non solo soggettivo ma anche oggettivo (cioè con la formula più liberatoria), disconoscendo tale diritto nel caso di proscioglimento con formule meramente processuali ovvero con formule da cui non emergono elementi che dimostrano la mancanza di responsabilità del dipendente.

In altri casi, invece, si è ritenuto che la rivalsa nei confronti dei dipendenti sottoposti a giudizio sia possibile solo in presenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o colpa grave; con ciò lasciando intendere che, per ogni altra ipotesi, non si verifichino i presupposti per la ripetizione degli oneri sostenuti per la difesa del dipendente.

La prima opinione è comunque assolutamente prevalente, soprattutto nell'ambito della giurisdizione contabile.

6.14.2. Se non cambia lo Statuto, il potere regolamentare resta al Consiglio regionale

La Corte Costituzionale sancisce definitivamente che, fin quando i nuovi statuti regionali non si orientino diversamente, la competenza ad approvare i regolamenti regionali, spetta al Consiglio regionale, se così prevedono le vecchie carte statutarie.

Su questo importante argomento, il Difensore civico era più volte intervenuto per esprimere forti dubbi sull'interpretazione – fatta propria dal Dipartimento affari regionali, dai Commissari del Governo e dalla Conferenza Stato/Regioni – secondo la quale, con

la riformulazione dell'art. 121 della Costituzione (operata dalla L.C. n. 1/99), la potestà regolamentare s'intendeva implicitamente trasferita dal Consiglio alla Giunta regionale, pur in presenza di norme statutarie che disponessero diversamente.

Segnali di disaccordo - rispetto a tale ricostruzione - erano d'altronde arrivati sia dal TAR Lombardia (Sez. 3°, n. 868/2002) sia da alcuni passaggi dell'Ordinanza della Corte Costituzionale n. 87/2001.

La stessa Corte è ora tornata a fare definitiva chiarezza con la sentenza n. 313 del 21 ottobre 2003, che ha annullato una legge della Lombardia, nella parte in cui demandava alla Giunta il potere di emanare i regolamenti attuativi della stessa legge.

Secondo i giudici della Consulta, la modifica dell'art. 121 Cost. non ha fatto venire automaticamente meno le disposizioni statutarie, alle quali spetta invece decidere autonomamente circa l'attribuzione del potere regolamentare all'uno o all'altro organo regionale.

Nonostante gli effetti immediati della sentenza siano circoscritti all'ordinamento della Lombardia, è evidente peraltro che

essa costituisce un precedente giuridico da prendere in seria considerazione nelle altre realtà regionali – come quella abruzzese – i cui Statuti prevedono ancora la "riserva di regolamento" in capo all'organo assembleare; e ciò fin quando non entrino in vigore le nuove norme statutarie che ridefiniscono la distribuzione della funzione normativa tra gli organi di vertice della Regione.

La sentenza inoltre ha anticipato l'orientamento che la Corte ha poi espresso a proposito del ricorso proposto dal Governo avverso lo Statuto calabrese, e contiene quindi interessamenti spunti di riflessione per la nostra Regione (che, in tema di scelte statutarie, ha molti punti in comune con la Calabria).

6.14.3. Può perdere la carica il Sindaco che non nomina il Segretario comunale

E' il rischio corso da una Sindaco di un Comune abruzzese che, nonostante ripetuti solleciti del Difensore civico, non provvedeva a portare a compimento la procedura di nomina del Segretario Generale, preferendo prorogare - ben oltre il termine massimo di 120 giorni - le funzioni vicarie affidate al Vice

Segretario e ritenendo che la presenza nell'Amministrazione di un Direttore Generale rendesse superflua ed eccessivamente onerosa la nomina del Segretario titolare.

Il Difensore civico, dopo aver ricordato le precise disposizioni contenute nel DPR n. 465 del '97, su richiesta dell'Agenzia Autonoma dei Segretari, ha dato corso al procedimento sostitutivo (che ha portato alla nomina del Segretario Generale da parte del Commissario ad acta).

La questione merita attenzione, non solo perché testimonia un diffuso orientamento di molte Amministrazioni comunali e provinciali ad avvalersi dei Direttori Generali (da loro chiamati in via fiduciaria), piuttosto che dei Segretari (da scegliersi attraverso una procedura paraconcorsuale), ma anche perché è recente la decisione del Ministero dell'Interno di rimuovere il Sindaco, e di sciogliere il Consiglio comunale, di un Comune della provincia di Ferrara che persisteva - attraverso una serie di cavilli procedurali e giurisdizionali - a non avviare la procedura di nomina del Segretario, prorogando oltre il limite dei 120 giorni consentito dalla legge l'incarico temporaneamente affidato al Vice-Segretario.

6.14.4. Sportelli Postali di cassa riservati ai correntisti

Un gruppo di cittadini si è rivolto al Difensore civico per lamentare che, presso gli Uffici postali della Città capoluogo, la gran parte degli sportelli di cassa erano stati riservati ai correntisti, mediante affissione di appositi cartelli.

Ciò, inevitabilmente, comportava una sorta di discriminazione rispetto agli altri cittadini, che si sentivano penalizzati e costretti a snervanti file.

L'Ufficio è prontamente intervenuto sulla Direzione delle Poste Italiane, ottenendo l'assicurazione che sarebbe stato riservato solo uno sportello (distinto) ai titolari di Postamat e che era in programma l'introduzione, a breve, di un sistema di numeri di prenotazione (con installazione di un display nella sala centrale), analogamente a quanto già praticato da alcuni istituti di credito.

In effetti la predetta Direzione ha tenuto fede all'impegno, realizzando un sistema notevolmente innovativo e ben accetto dagli utenti.

6.14.5. Il ricorso alla Corte Costituzionale non sospende la legge regionale

La questione è stata sollevata dal Difensore civico nel constatare che la L.R. 25 marzo 2002 n. 3 sull' "Ordinamento contabile della Regione Abruzzo", nel ridefinire l'istituto della gestione provvisoria del bilancio, ha previsto che "qualora nei confronti della legge di approvazione del bilancio o della legge di autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, la Regione è autorizzata a gestire, in via provvisoria, il bilancio limitatamente alle unità revisionali di base non coinvolte nell'impugnativa, ovvero, nel caso che l'impugnativa investa l'intero bilancio, limitatamente ad un dodicesimo della spesa indicata per ciascuna unità previsionale di base per ogni mese di pendenza del procedimento, o nei limiti della maggiore spesa necessaria ove si tratti di spese obbligatorie tassativamente regolate dalla legge e non suscettibili di impegno o di pagamento frazionabili in dodicesimi" (art. 13, c. 2).

Ciò significa che, ove la legge di bilancio venga impugnata (in via successiva) dal Governo, il bilancio stesso sarebbe assoggettato,

fino alla definizione del giudizio di costituzionalità, ai limiti della "gestione provvisoria", nonostante l'atto di promuovimento di un giudizio di costituzionalità – in base al nuovo art. 127 della Costituzione, riformulato dalla L.C. n. 3 del 2001 – non comporti, di per sé, alcun effetto sospensivo o riduttivo dell'efficacia della legge oggetto di gravame.

D'altronde, con l'entrata in vigore della legge "La Loggia" n. 131 del 5 giugno 2003, il potere cautelare di sospensione è attribuito direttamente alla Corte costituzionale, nel caso in cui – a richiesta del Governo - ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 9, comma 4).

Fin quando però non intervenga un provvedimento cautelare, la legge di bilancio esplica appieno la sua efficacia e la scelta del legislatore abruzzese è apparsa come una discutibile autolimitazione (anche sotto il profilo del suo coordinamento con le citate norme attuative del novellato art. 127 Cost.) e potrebbe porre delicati problemi applicativi, dal momento che il sistema della

gestione provvisoria scatterebbe con molto ritardo rispetto alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con la conseguenza che tutti o parte degli stanziamenti delle singole unità previsionali di base potrebbero essere stati legittimamente utilizzati nel (non breve) periodo precedente la notifica del ricorso governativo.

Tali considerazioni hanno indotto il Consiglio regionale ad eliminare la controversa norma (art. 1 della legge finanziaria n. 7/2003) che, successivamente, veniva fatta rivivere (con l'art. 1 della L.R. 20/2003), lasciando aperti problemi interpretativi e applicativi su cui, prima o poi, l'Amministrazione regionale potrebbe interrogarsi.

6.14.6. Presunta illegittimità della composizione della Giunta comunale

Un consigliere comunale ha chiesto al Difensore civico un parere in merito alla possibilità che chi ha ricoperto in due mandati consecutivi la carica di assessore possa essere ulteriormente investito di tale carica nel mandato successivo, anche in presenza di espresso divieto contenuto nello Statuto.

Su tale argomento, il Ministero dell'Interno ed il Consiglio di Stato si erano infatti espressi con indicazioni diverse.

In particolare, mentre il Ministero riteneva che, nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (a differenza che in quelli con popolazione inferiore), mancava in capo all'ente locale la potestà statutaria di introdurre limitazioni aggiuntive rispetto ai requisiti previsti dall'art. 47, comma 3 del D. Lgs. 267/2000 (concludendo quindi per l'illegittimità della richiamata disposizione statutaria), viceversa il Consiglio di Stato - pronunciandosi su questione similare - sembrava orientato a valorizzare l'ambito dell'autonomia statutaria, ricordando che i limiti non derogabili dalla normativa locale devono essere espressamente sanciti dalla legge (Sez. I, n. 741/2000).

La questione sollevata non era di poco conto né semplice, soprattutto alla luce della riformulazione del titolo V della Costituzione che, com'è noto, ha ampliato lo spazio dell'autonomia statutaria degli enti locali (art. 114, comma 2), pur nel rispetto della legislazione statale in tema di organi di governo degli enti locali.

Ad avviso dello scrivente, tuttavia, la tesi del Ministero dell'Interno di riconoscere soltanto ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti la possibilità di prevedere nello statuto limitazioni al potere del Sindaco di nomina degli assessori – in ragione del fatto che i loro statuti possono stabilire la scelta di assessori anche esterni - si prestava all'obiezione che, per quanto concerne i requisiti per la nomina ad assessore esterno (candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere), il citato art. 47 del T.U. ha trattato unitariamente i Comuni, senza distinguere quelli con popolazione superiore da quelli con popolazione inferiore alla predetta soglia demografica.

Venuto infatti meno (con l'entrata in vigore della legge n. 81/93) il carattere dell'elettività degli assessori, ha perso rilievo anche la preoccupazione che le limitazioni statutarie in materia possano comprimere il diritto di accesso alle cariche pubbliche elettive, tutelato dall'art. 51 Cost. (così, Cons. Stato – Sez. I sent. n. 1909/97).

Comunque, quand'anche si fosse voluto accedere all'indirizzo ministeriale, la discussa scelta statutaria non era tale da

evidenziare un immediato contrasto con la legge - da sanzionarsi con la sua inefficacia - ponendosi semmai un problema di legittimità (più che di nullità) della norma di rango inferiore.

In questo senso era poi da interpretarsi anche l'intervento del Prefetto competente territorialmente, che si era limitato ad invitare l'Amministrazione comunale ad adeguare lo statuto comunale (nel senso indicato dal Ministero dell'Interno) e ad abolire la contestata disposizione statutaria, in modo da eliminare l'oggetto del contenzioso.

All. 1

7. Appendice

Elenco dei Difensori civici locali in Abruzzo

(AL 31/03/2004)

- **Comune di Cepagatti (PE)**
  Avv. Antonello De Rosa

- **Comune di Fossacesia (CH)** - Via Marina, 18 cap. 66022
  (in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.R. 45/98)
  Dott. Giovanni Masciocchi

- **Comune di L'Aquila** - Piazza Palazzo cap. 67100
  Avv. Ferdinando Paone

- **Comune di Ortona (CH)** - Via Cavour cap. 66026
  Dott. Sergio Pace

- **Comune di Pescara** - Piazza Italia, 1 cap. 65100
  Avv. Maria Di Tillio

- **Comune di Sant'Omero (TE)**- Via Falconi, 15 cap. 65012
  Dott.ssa Maria Paola Tarò

- **Comune di Sulmona (AQ)** - Via Ma zara, 20 cap. 67039
  (in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.R. 45/98)
  Dott. Giovanni Masciocchi

- **Comune di Vittorito (AQ)** - Via Roma, 4 cap. 67030
  Prof. Giuseppe Di Tommaso

N.B. Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei Difensori civici comunicati a questo Ufficio, eppertanto può contenere errori od omissioni

All. 2

Elenco dei Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano

ABRUZZO
Difensore civico: GIOVANNI MASCIOCCHI
Indirizzo: via Bazzano, 2 - 67100 L'Aquila
Telefono: 0862 644802; 0861 240382 (Teramo); 0871 64831 (Chieti); 085 7671 – 76722095 (Pescara);
Fax: 0862 23194 (L'Aquila); 0871 64774 (Chieti); 0861 246342 (Teramo) 085 47072606 (Pescara)
E-mail: difensore.civico@regione.abruzzo.it

BASILICATA
Difensore civico: SILVANO MICELE
Sede: Piazza Vittorio Emanale II, 14 - 85100 Potenza
Via Cappelluti, 17 – 75100 Matera
Telefono: 0971 668076 e 0971 274564
Fax: 0971 330960 –
E-mail: difensorecivico@regione.basilicta.it

CALABRIA
Difensore civico: MAI NOMINATO

CAMPANIA
Difensore civico: GIUSEPPE FORTUNATO
Sede: c/o Regione Campania, Centro Direzionale Napoli
Isola F8, 7° piano- 80143 Napoli
Telefono: 081 7783840/834/835
Fax: 081 7783837
e-mail: difensore@difensorecivicoregionecampania.it

EMILIA ROMAGNA
Difensore civico: ANTONIO MARTINO
Indirizzo: Via Largo Caduti del lavoro, 4 - 40122 Bologna
Telefono: 051 284903 Fax: 051/284902
Numero verde: 800 515505
E-mail: difciv1@regioneemilia-romagna.it

FRIULI VENEZIA GIULIA
Difensore civico: CATERINA DOLCHER
Sede: Via Filzi, 21/1 - 34100 Trieste
Telefono: 040 364130 e 040 3772220 (Trieste);
0432 506187 (Udine); 0434 529061 (Pordenone); 0481 32688 (Gorizia)
Fax: 040 555297 (Udine); 0481 33364 (Gorizia); 0434 529350 (Pordenone)

LAZIO
Difensore civico: FELICE MARIA FILOCAMO
Sede: Via IV Novembre, 149 - 00187 Roma
Telefono: 06 59606656
Numero verde: 800 866155
Fax: 06 59606646
E-mail: difensore.civico@regione.lazio.it

LIGURIA
Difensore civico: ANTONIO DI GIOVINE
Sede: Viale Brigate Partigiane, 2 - 16129 Genova
Telefono: 010 565384
Numero verde: 800 807067
Fax: 010 540877
E-mail: difensore.civico@regione.liguria.it

LOMBARDIA
Difensore civico: IN ATTESA DI NOMINA
Sede: Piazza Fidia, 1 - 20159 Milano
Telefono: 02 67482, 02/6748267 e 02/6748465
Fax: 02 67482487

MARCHE
Difensore civico: GIUSEPPE COLLI
Sede: Corso Stamira, 49 - 60122 Ancona
Telefono: 071 2298483
Fax: 071 2298264
E-mail Difensore.civico@regione.marche.it

MOLISE
Difensore civico: MAI NOMINATO

PIEMONTE
Difensore civico: BRUNO BRUNETTI
Sede: Piazza Solferino, 22 - 10121 Torino
Telefono: 011 5757387 e 011 5757524
Fax: 011 5757386
E-mail: difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it

PUGLIA
Difensore civico: MAI NOMINATO

SARDEGNA
Difensore civico: FRANCO SERRA
Sede: Via Roma, 7 - 09125 Cagliari
Telefono: 070 660434/35
Numero verde: 1670 60160
Fax: 070 673003

SICILIA
Difensore civico: MANCA LA LEGGE ISTITUTIVA

TOSCANA
Difensore civico: GIORGIO MORALES'
Indirizzo: Via Dei Pucci, 4 - 50122 Firenze
Telefono:055 2387800
Numero verde: 800/018488
Fax: 055 210230
E-mail: difensorecivico@consiglio.regione.toscana.it

TRENTINO ALTO ADIGE: AUTONOMA DI BOLZANO
Difensore civico: BURGI VOLGGER
Indirizzo: Via Portici, 22 - 39100 Bolzano
Telefono:0471 972744 e 0471 413450
Fax:0471 981229
E-mail: ombudsman@consiglio-bz.org

TRENTINO ALTO ADIGE: AUTONOMA DI TRENTO

Difensore civico: DONATA BORGONOVO RE
Indirizzo: Via Manci, Galleria Garbari, 8 - 38100 Trento
Telefono:0461 213190/203
Numero verde: 800 851026
Fax:0461 238989
E-mail: difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it

UMBRIA
Difensore civico: VACANTE

VALLE D'AOSTA
Difensore civico: MARIA GRAZIA VACCHINA
Indirizzo: Via Festaz, 52 - 11100 Aosta
Telefono:0165 262214 e 0165 238868
Fax:0165 32690
E-mail: difensore.civico@consiglio.regione.vda.it

VENETO
Difensore civico: VITTORIO BOTTOLI
Indirizzo: Via Brenta Vecchia 8 - 30175 Mestre (Venezia)
Telefono:041 2383400-401
Numero verde: 800 294000
Fax:041 5042372
E-mail: difciv@consiglio.regione.veneto.it

All. 3)

Testo della L.R. 23 gennaio 2004 n. 4 e della L.R. 5 agosto 2003 n. 11 (art. 29)

Legge Regionale 23 gennaio 2004, n. 4

Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione

Art. 1
Controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali

1. Il controllo sostitutivo sugli atti degli Enti locali, comprese le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, è esercitato dal Difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sino a quando l'esercizio di tali poteri non sia altrimenti disciplinato.
2. E' fatta salva la facoltà riconosciuta agli enti locali dall'art. 4, comma 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 di disciplinare in modo autonomo, nei propri statuti, le forme di controllo sostitutivo. Dell'avvenuta entrata in vigore delle relative norme statutarie gli enti interessati danno immediata comunicazione al Difensore civico regionale, per le conseguenti determinazioni.
3. Per gli atti di cui al comma 1, il Difensore civico regionale provvede a diffidare l'Ente inadempiente a compiere l'atto obbligatorio per legge entro il termine di regola non inferiore a trenta giorni. Trascorso infruttuosamente detto termine, il Difensore civico nomina un Commissario ad acta.
4. Per atti obbligatori per legge si intendono quelli che l'Ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.
5. Il Commissario di cui al comma 2 è scelto tra i dipendenti regionali, anche in quiescenza, di qualifica non inferiore alla categoria D, nonché tra gli iscritti agli Albi dei revisori dei conti, dei commercialisti, dei ragionieri commercialisti o degli avvocati che rispondano ai criteri di cui al comma 5.
6. Le nomine devono essere ispirate al principio dell'adeguata professionalità, in relazione all'atto da adottare.

7. La delibera di nomina del Commissario fissa il termine per il compimento dell'atto ed è pubblicata nell'Albo dell'Ente interessato, soggetto a controllo, per la durata di cinque giorni a decorrere da quello successivo alla sua ricezione.
8. Il Commissario si avvale delle strutture dell'Ente inadempiente, che è tenuto a fornire l'assistenza, i documenti e la collaborazione necessari. Qualora il compimento dell'atto dovuto, e non assunto dall'Ente, risulti particolarmente complesso e/o laborioso, può essere nominato un collaboratore del Commissario.
9. L'Ente nei confronti del quale è stata disposta la nomina del Commissario mantiene il potere di compiere gli atti per i quali è stata rilevata l'omissione o il ritardo, fino a quando non sia insediato il Commissario stesso.
10. Al Commissario, e all'eventuale collaboratore, spettano l'indennità di missione ed i rimborsi per le spese di viaggio, secondo la disciplina che si applica ai dipendenti regionali, nonché un gettone per ogni giornata di effettiva presenza presso l'Ente nella misura di € 150,00. La relativa spesa è a carico dell'ente che ha omesso o ritardato l'atto.

Art. 2
Controllo sostitutivo sugli atti degli Enti dipendenti dalla Regione

1. Le disposizioni di cui all'art. 1 si applicano, in quanto compatibili, all'esercizio del controllo sostitutivo nei riguardi degli Enti di cui all'art. 72, comma 3, della L.R. 7/2003, come modificato dal successivo art. 4. A tal fine, le Direzioni regionali competenti per materia diffidano l'Ente inadempiente a provvedere entro il termine di cui al comma 2, trascorso inutilmente il quale chiedono al Presidente della Giunta regionale la nomina di un Commissario ad acta.

Art. 3
Controllo sostitutivo sulle II.PP.A.B.

1. Fino all'entrata in vigore della legge di riordino, alle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, si applicano le norme sui controlli sostitutivi previste per gli Enti locali.

Art. 4
Modifica dell'art. 72, comma 2 della L.R. 7/2003

1. Il 3° comma dell'art. 72 della L.R. 7/2003 è così sostituito;

"I controlli preventivi di legittimità sugli atti degli Enti Parco, dei Consorzi di Bonifica, delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico e di ogni altro Ente dipendente dalla Regione sono esercitati dalle competenti Direzioni regionali fino all'adozione di nuove disposizioni in materia di controllo e vigilanza sui suddetti Enti."

Art. 5
Norma finanziaria

1. L'applicazione della presente legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Art. 6
Urgenza

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo.

Legge regionale 5 agosto 2003 n. 11

Norme in materia di Comunità montane.

Omissis

Art. 9

1. L'organo rappresentativo della Comunità è costituito esclusivamente da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni membri, eletti dai rispettivi consigli che deliberano in tal senso nella prima seduta successiva al loro insediamento e, comunque, non oltre il quarantacinquesimo giorno dallo stesso.
2. In mancanza, il difensore civico regionale, ove costituito, adotta i provvedimenti sostitutivi, ai sensi dell'art.136 del D.Lgs. 267/2000.

Omissis