Notevole è stato l'impegno dedicato dall'ufficio alle richieste di riesame relative al diniego espresso-tacito opposto alle istanze di accesso da parte di pubbliche amministrazioni; quando si è ritenuto che il cittadino avesse ragione, si è provveduto a emettere provvedimenti in tal senso, che le stesse Amministrazioni hanno accettato, rivedendo in molti casi le proprie posizioni e consentendo l'accesso agli atti.

Per quanto concerne i rapporti con le medesime pubbliche amministrazioni, si è cercato di instaurare una più stretta collaborazione, curando in particolar modo i rapporti con i difensori civici locali, al fine di migliorare il coordinamento in atto e offrire ai cittadini una consulenza più qualificata.

A tale proposito nel mese di dicembre si è tenuto a L'Aquila un incontro con i difensori civici locali al fine di armonizzare la tutela della difesa civica, con l'intento di trasformare questo incontro in un appuntamento fisso, da ripetersi trimestralmente.

Nel corso dell'anno, gli interventi sono risultati distribuiti sul territorio regionale con la seguente incidenza:

- **L'AQUILA** **30 %**
- **PESCARA** **25 %**
- **CHIETI** **20 %**
- **TERAMO** **25 %**

## STATISTICHE

## ENTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO

| | |
|---|---|
| - COMUNI | 45 % |
| - REGIONE | 18 % |
| - AMMINISTRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO | 6% |
| - AZIENDE USL | 10 % |
| - CONSORZI | 4 % |
| - ENTI E AZIENDE DIPENDENTI DALLA REGIONE | 3% |
| - PROVINCE | 7% |
| - COMUNITA' MONTANE | 7% |

## MATERIE

| | |
|---|---|
| - **TRIBUTI** | **13 %** |
| - **CONTROLLO SOSTITUTIVO** | **13 %** |
| - **SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE** | **10 %** |
| - **AFFARI GENERALI E ISTITUZIONALI, DIRITTO DI ACCESSO** | **8 %** |
| - **COMMERCIO, DIRITTO ALLO STUDIO, TRASPORTI, TURISMO, AMBIENTE** | **6 %** |
| - **LAVORI PUBBLICI** | **13 %** |
| - **URBANISTICA E PARCHI** | **4 %** |
| - **LAVORO, FORMAZIONE PROFESSIONALE E QUESTIONI PREVIDENZIALI** | **5 %** |
| - **IMPIEGO PUBBLICO** | **5 %** |
| - **AGRICOLTURA, CONSORZI DI BONIFICA** | **5%** |
| - **VARIE** | **18 %** |

## 3. L'ORGANIZZAZIONE

La struttura dell'Ufficio del Difensore civico è rimasta sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti.

Infatti essa risulta composta dal Servizio di Segreteria, diretto da un Dirigente che, a sua volta, si articola nell'Ufficio di Segreteria presso la sede centrale e in un Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali presso la sede decentrata di Teramo, ambedue affidati a due funzionari con la qualifica di Responsabili.

A questi ultimi sono affiancati una collaboratrice di cat. "C" e due collaboratori di cat. "B".

La struttura svolge la propria attività anche presso le altre sedi decentrate di Pescara e Chieti e presso le sedi convenzionate con i Comuni di Sulmona e Fossacesia, sedi nelle quali ci si avvale della collaborazione saltuaria di personale in servizio presso la Regione e i Comuni.

La struttura, così organizzata, è riuscita a far fronte a tutte le richieste di tutela civica, sempre più numerose, provenienti da tutto il territorio regionale.

Per quanto riguarda la gestione economico-finanziaria dell'Ufficio, è stato possibile il raggiungimento di tutti gli obiettivi prefissati mantenendo le spese entro i limiti fissati dallo stanziamento nell'apposito capitolo di bilancio.

## 4. LE MATERIE

L'analisi delle problematiche trattate mette in evidenza come al Difensore civico sia affidata una competenza pressoché generale, sia pure con modalità e poteri differenti a seconda degli interlocutori istituzionali.

L'Ufficio, infatti, esplica, eccetto che in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza, la sua sfera di intervento in tutti i versanti della PP.AA. presenti sul territorio regionale.

Ciò ha fatto si che il Difensore civico rappresentasse per i cittadini un interlocutore privilegiato per chiedere notizie, porre quesiti e per avere comunque suggerimenti utili per meglio districarsi nei meandri delle procedure e della burocrazia.

All'interno delle singole materie si è ritenuto utile dare un approfondimento a quegli interventi più significative che, tra l'altro, hanno interessato un gran numero di cittadini.

### *4.1. AFFARI FINANZIARI, TRIBUTI E SANZIONI*

In questo settore le richieste di intervento hanno riguardato per lo più la contestazione di tasse e tributi locali (ICI – TOSAP – TARSU) nonché quella relativa alle quote consortili.

Numerose le lagnanze da parte degli utenti relative al ritardo nell'effettuazione dei rimborsi di tributi indebitamente versati da parte dei vari enti locali.

Al centro di segnalazioni anche la mancanza di chiarezza e trasparenza di alcuni avvisi di accertamento, talvolta privi di contestuale motivazione.

Nella maggior parte dei casi le Amministrazioni coinvolte hanno accettato le direttive del Difensore civico, talvolta anche agendo in autotutela, evitando soprattutto l'instaurarsi di lunghi contenziosi giudiziari.

E' il caso di un intervento del Difensore civico su un Comune che erroneamente aveva ceduto la proprietà di un relitto stradale ledendo il diritto di prelazione di un cittadino le cui proprietà erano frontiste rispetto al relitto medesimo.

Il Comune su invito di questo Ufficio e dopo più accurate indagini ipocatastali che confermavano la situazione rappresentata dall'esponente provvedevano alla revoca dell'atto.

Questi alcuni degli argomenti di più largo interesse.

### 4.1.1. Gara di appalto per l'affidamento di un servizio: presunte anomalie sulla composizione della commissione giudicatrice.

Il Commissario straordinario di un Comune ha posto all'attenzione del Difensore civico la segnalazione di presunte anomalie che si sarebbero verificate nella procedura di gara di appalto per l'affidamento della gestione di un servizio.

I dubbi di legittimità al riguardo sollevati attenevano essenzialmente:

- alla composizione della Commissione giudicatrice, nella quale era stato chiamato a far parte (come esperto nella materia oggetto dell'appalto concorso) il Responsabile dell'Ufficio Tributi in contrasto con l'art. 31 del Regolamento comunale dei contratti, che invece

prevedeva che i tre componenti esperti dovessero essere esterni all'Ente;

- un altro punto riguardava la circostanza che, nel corso del procedimento di aggiudicazione, non si era fatto ricorso alla possibilità - prevista dall'art. 24 del citato Regolamento - di integrare l'elenco delle ditte che avevano chiesto di essere invitate con altre ditte, fino a raggiungere il numero minimo di sette;
- ulteriori dubbi di legittimità venivano sollevati in relazione alla liquidazione, a favore del responsabile dell'Ufficio tributi, del compenso relativo alla partecipazione ai lavori della Commissione giudicatrice, in violazione del principio di "onnicomprensività", valevole per gli incarichi svolti "ratione officii".

La prima questione ha meritato particolare attenzione, visto che un eventuale vizio nella formazione della Commissione avrebbe potuto riverberare i propri effetti non soltanto sull'attività posta in

essere dal Collegio, ma anche sugli atti consequenziali che avrebbero portato all'affidamento dell'appalto.

Si è trattato di una problematica assai delicata e complessa, anche in ragione della difficoltà di coordinamento tra le norme in materia di lavori pubblici (art. 21, comma 5 della legge n. 109/94 e art. 55 del DPR n. 554/99) e quelle riguardanti le procedure per l'aggiudicazione di servizi (legge n. 157/95).

Con il provvedimento per la nomina dei componenti la Commissione si determinava un'implicita abrogazione della parte del Regolamento comunale sui contratti che prevede che i componenti esperti siano esterni all'Amministrazione.

L'Ufficio non ha ritenuto condivisibile tale tesi, non sembrando estensibili alla fattispecie le disposizioni dettate dalla legge-quadro sui lavori pubblici e dovendosi piuttosto ritenere che, per le gare relative alle prestazioni di servizi, valessero le norme di principio del D.Lgs. n. 157/95 e – in quanto compatibili – quelle emanate dall'ente locale nell'esercizio dell'autonomia regolamentare (in questo senso, Cons. Stato – Sez. V, sent. N. 1812/2004).

Nulla disponendo – riguardo alla composizione delle commissioni giudicatrici – il predetto D.Lgs. n. 157/95, pertanto la fonte disciplinatrice della materia cui fare riferimento era il Regolamento comunale sui contratti.

Sicché la Determinazione dirigenziale non poteva prescindere dall'osservanza della disposizione regolamentare che ha indirizzato la scelta dei membri esperti tra i soggetti estranei all'Amministrazione (Cons. di Stato – Sez. V – sent. N. 1971/2002).

Spettava naturalmente al Dirigente che aveva emesso il provvedimento di nomina della Commissione valutare se, nel caso specifico, sussistevano i presupposti e le condizioni per l'esercizio del potere di autotutela, tenuto conto che l'annullamento d'ufficio del provvedimento in questione difficilmente si sarebbe sottratto all'obbligo di un rinnovo pressoché integrale delle operazioni di gara, posto che la rinnovazione parziale di un procedimento di gara di appalto era ammissibile solo quando le operazioni compiute dalla Commissione giudicatrice non avessero comportato valutazioni discrezionali (cfr. TAR Abruzzo – Pescara sent. N. 904/2003).

Così come non andava trascurata la necessità che – ai fini dell'esercizio dell'autotutela – venisse verificata la presenza di concrete ragioni di pubblico interesse (non riconducibili alla mera esigenza di ripristino della legalità) che suggerivano la caducazione dell'atto e di dotare, conseguentemente, l'autotutela decisoria di adeguata motivazione (TAR Lombardia, Sez. III n. 1092/2003).

Quanto al secondo punto di discussione, la questione rilevava essenzialmente sotto il profilo dell'opportunità amministrativa; nel senso che era nella facoltà dell'Amministrazione di attivarsi per ampliare il numero delle ditte partecipanti, per avere una migliore capacità di scelta tra le offerte.

Nel merito peraltro, il Dirigente competente al quale l'ufficio aveva richiesto delucidazioni, aveva precisato che il numero delle ditte che avevano chiesto la documentazione per partecipare alla gara, era di diciotto ed aveva imputato il ridotto numero delle stesse alla presenza del vincolo di partecipazione di cui al punto 8, lett. a) dell'avviso di gara.

Quanto infine alla denunciata illegittimità del compenso corrisposto al responsabile del servizio tributi, il divieto di percepire

compensi aggiuntivi (da parte dei dipendenti soggetti al regime dell'omnicomprensività) va applicato agli incarichi agli stessi conferiti in ragione dell'ufficio ricoperto o in rappresentanza dell'Amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione degli stessi (art. 24 D.Lgs. n. 29/93).

Viceversa, il divieto non avrebbe operato qualora l'incarico fosse stato effettuato dall'Amministrazione "intuitu personae" e ad esso il dipendente avesse potuto sottrarsi (in quanto non rientrante tra i compiti istituzionali previsti).

Nel caso di specie, va tenuto presente che il Regolamento comunale sui contratti non annoverava il Responsabile dell'Ufficio Tributi – in quanto tale – quale membro della Commissione, nonostante l'equivoca formulazione della Determinazione dirigenziale.

### 4.1.2. Passi carrabili all'interno di centri abitati

Il Difensore civico è stato di nuovo investito della questione dei passi carrabili, questa volta dal Sindaco di un Comune il quale chiedeva l'intervento dell'Ufficio nei riguardi dell'amministrazione

provinciale che continuava ad inviare avvisi di accertamento e di contestuale irrogazione di sanzioni per la TOSAP.

Secondo il Sindaco, la tassa e le relative sanzioni erano illegittime, sia perché gli immobili gravati insistevano all'interno del centro storico del Comune, sia perché si trattava di accessi diretti sulla strada provinciale (cosiddetto "a raso"), sulla cui non tassabilità si era espresso il Ministero delle Finanze con la Risoluzione n. 225 del 1997.

Entrando nel merito, l'Ufficio ha pienamente condiviso le ragioni dell'amministrazione comunale, dal momento che la stessa Amministrazione provinciale – con una delibera consiliare del 2001 – aveva recepito l'orientamento espresso dalla Risoluzione ministeriale (oltre che dalla giurisprudenza più recente) esentando gli accessi "a raso" dalla TOSAP, a decorrere dal 1997.

Da qui un intervento sugli Uffici provinciali che continuavano a spedire gli avvisi di accertamento e l'intesa di adoperarsi con ogni sollecitudine per consentire al Comune interessato la concreta applicazione della propria normativa regolamentare evitando

l'interferenza tra fonti normative e ogni ipotesi di duplicazione di imposta.

### 4.1.3. Errati conteggi nella cartella esattoriale relativa alla TARSU - anno 2004.

Un gruppo di cittadini ha richiesto l'intervento al Difensore civico in quanto, nella cartella di pagamento ricevuta per la tassa di smaltimento rifiuti anno 2004, gli indici riferiti nel dettaglio degli importi non giustificavano l'importo totale notificato.

Da un esame sommario del menzionato avviso di pagamento emergeva in effetti che, moltiplicando i metri quadri tassati per le aliquote applicate, si otteneva un importo che non corrispondeva affatto all'ammontare totale della tassa da pagare.

In relazione a ciò, si riteneva opportuno chiedere ogni notizia utile al riguardo, considerando che, se tale discrepanza veniva confermata, ci si sarebbe trovati di fronte ad un errore sostanziale che avrebbe suggerito l'intervento in via di autotutela, anche in ossequio ai principi di chiarezza e coerenza contenuti nello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge n. 212/2000.