

PROGETTO SCUOLA: IL DIFENSORE CIVICO SUI BANCHI DI SCUOLA

Nel 2008 si è concluso il “Progetto Scuola”, iniziato nell’anno 2006, e che ha visto coinvolte numerose scuole dell’intero territorio regionale.

Il progetto infatti, ha interessato scuole elementari e medie di ogni capoluogo di provincia ed è stato sviluppato presso altre scuole della regione che ne avevano fatto espressa richiesta.

E’ stato riscontrato anche quest’anno un grande interesse da parte dei ragazzi coinvolti nell’iniziativa, i quali, nell’ambito degli incontri, hanno rappresentato problematiche inerenti la scuola, la città di residenza e, più in generale, le difficoltà che, pur se in modo limitato, iniziano ad incontrare nei confronti delle Istituzioni pubbliche.

Anche il corpo insegnante si è dimostrato particolarmente coinvolto nell’iniziativa, che ha rappresentato anche una valida integrazione all’insegnamento dell’educazione civica, in quanto il Progetto, oltre a far conoscere la figura del Difensore civico regionale, ha cercato di rendere consapevoli gli alunni dei propri diritti e dei propri doveri di cittadini.

Il progetto è stato articolato in più incontri, ognuno dei quali della durata di circa due ore, durante l’orario scolastico e con il coinvolgimento di uno o più insegnanti.

Nel primo incontro è stato fornito ai ragazzi un opuscolo, realizzato dall’Ufficio, che spiega in materia semplice e simpatica cos’è il Difensore civico regionale e quali sono le sue funzioni e i suoi compiti.

Negli incontri successivi è stato dato ampio spazio alla voce dei ragazzi, che nel segnalare casi di “cattiva amministrazione” dal loro punto di vista, hanno rivolto vere e proprie istanze all’Ufficio, comprendendo perfettamente i

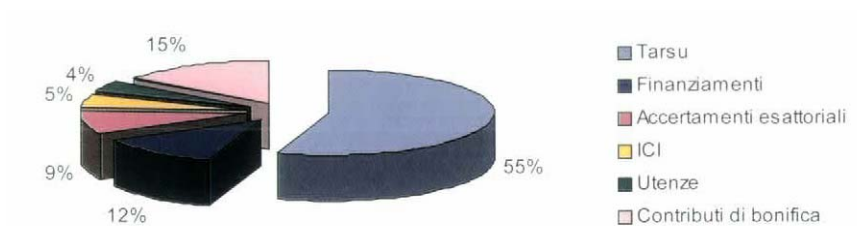
modi ed i termini per effettuare le segnalazioni.

Il progetto ha destato interesse anche nei familiari degli alunni coinvolti nell'iniziativa, che, venuti in possesso dell'opuscolo informativo predisposto dall'Ufficio e sollecitati dagli stessi, hanno rivolto numerose richieste di intervento, alle quali il Difensore civico ha dato seguito, intervenendo presso gli Enti interessati.

Nell'ultimo incontro si è proceduto ad una "campagna elettorale" tra gli alunni delle classi, che ha portato all'elezione del "Difensore civico dei ragazzi", quale portavoce e sostenitore dei problemi che si incontrano nel mondo della scuola.

1.1 AFFARI FINANZIARI

Affari Finanziari



Anche per il 2008 il numero delle richieste di intervento in materia di affari finanziari è stato abbastanza consistente.

Tutti gli Enti interpellati hanno fornito puntuale riscontro alle richieste dell'Ufficio e si sono dichiarati disponibili a dare chiarimenti in merito alle problematiche analizzate.

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

1.1.1 Per il pagamento delle bollette deve essere prevista almeno una modalità gratuita

Numerosi cittadini si rivolgevano all'Ufficio per segnalare il fatto che i soggetti gestori del Servizio Idrico Integrato non garantivano, nell'ambito di ciascun comune della Regione, la modalità gratuita per il pagamento delle bollette dell'acqua.

Il Difensore civico sottolineava il fatto che il pagamento delle bollette in modalità gratuita è da tempo praticato per servizi pubblici analoghi (in base alla Direttiva n. 200/1999, emessa dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas) ed interveniva presso tutti gli enti gestori del Servizio Idrico in Abruzzo, chiedendo chiarimenti in materia.

L'Ufficio invitava le Aziende a fornire anche copia della loro "Carta dei Servizi", al fine di verificare se tra le forme di riscossione volontaria della tariffa fosse prevista almeno una modalità gratuita di pagamento delle bollette; modalità questa applicabile, in base al D.Lgs. 152/2006, in tutti i comuni ricadenti in ciascun ambito territoriale.

Ciò sia in relazione alle previsioni di cui all'art. 156, comma 3, del citato D.Lgs. 152/2006 (così come sostituito dal comma 10 dell'art. 2 del D.L. 3.10.06, n. 262) e sia in virtù delle possibilità riportate nell'art. 12, comma 4, dello schema di convenzione tipo e relativo disciplinare per la gestione del "Servizio Idrico Integrato", approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 979 del 28.08.06.

Tutti gli enti gestori fornivano risposte dettagliate:

- alcune Aziende comunicavano che la modalità di pagamento gratuito delle bollette era già prevista tra le forme di riscossione;
- altre Aziende, pur confermando che tale modalità non era stata ancora adottata, comunicavano però di avere in atto la revisione del proprio Regolamento di utenza, al fine di inserire il pagamento gratuito delle bollette tra le forme di riscossione delle bollette.

1.1.2 I consumi erroneamente fatturati obbligano al rimborso

In merito alla fatturazione del consumo idrico, numerosi utenti segnalavano l'indicazione in bolletta di consumi "gonfiati" rispetto a quelli effettivi: emblematico il caso di un cittadino che si rivolgeva al Difensore civico, preoccupato per il fatto di aver ricevuto una bolletta nella quale erano stati conteggiati consumi idrici molto elevati, che apparivano eccessivi rispetto al consumo medio.

L'interessato aveva prontamente segnalato l'anomalia e il Difensore civico aveva chiesto alla Direzione generale dell'Azienda acquedottistica una verifica sia dei consumi che del contatore, in considerazione dello sproporzionato importo fatturato.

L'Azienda, in un primo momento, non aveva fornito risposta al cittadino; dopo ulteriori solleciti dell'Ufficio, la stessa riferiva che, accertato il consumo anomalo non in linea né con i consumi precedenti, né con quelli successivi, aveva provveduto ad effettuare un monitoraggio del contatore asservito all'utenza in questione, dal quale erano emersi problemi sul funzionamento dello stesso.

A seguito delle verifiche effettuate, l'Azienda provvedeva ad effettuare il rimborso all'interessato delle somme erroneamente fatturate.

1.1.3 E' possibile la compensazione tra crediti e debiti per tributi locali

Un interessante caso riguardava la richiesta di un cittadino, il quale segnalava:

- di aver ricevuto due cartelle impositive della medesima TARSU, riferite all'anno 2002;
- sempre in relazione all'anno 2002, di aver ricevuto una cartella di pagamento per il canone acqua.

L'interessato comunicava di aver erroneamente pagato

entrambe le cartelle relative alla TARSU e, poiché non aveva ancora provveduto al pagamento della cartella relativa al canone acqua, chiedeva all'Ufficio di intervenire per verificare la possibilità di effettuare una compensazione tra il mancato pagamento e l'indebita duplice imposizione della TARSU.

In merito ai procedimenti di compensazione nell'ambito degli Enti Locali, la Legge Finanziaria 2007 ha previsto che "gli enti locali disciplinano le modalità con le quali i contribuenti possono compensare le somme a credito con quelle dovute al Comune a titolo di tributi locali".

I contribuenti sono al contempo, non di rado, fornitori o prestatori di servizi per il Comune, circostanza che determina il sorgere di rapporti di debito e credito.

Le stesse persone sono talvolta assegnatarie di contributi, o semplicemente creditrici ad altro titolo.

Gli artt. 1241 e segg. del Codice civile disciplinano l'istituto della compensazione, che si verifica, con effetto estintivo dei debiti reciproci, quando detti debiti hanno per oggetto una somma di denaro e sono egualmente liquidi ed esigibili (art. 1243 c.c.).

I Comuni e le Province, a norma dell'art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997, possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione, nel rispetto delle esigenze di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti.

Le disposizioni legislative riconoscono in capo al Comune un potere generale di regolamentazione in materia tributaria.

Tale potere, ovviamente, riguarda i tributi locali già istituiti dalla legge, poiché l'Ente locale non ha la possibilità di prevedere nuove fattispecie impositive, stante il principio costituzionale per cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

I regolamenti comunali vanno adottati con deliberazione consiliare, entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione ed hanno effetto a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo alla loro approvazione, ovvero

l'efficacia retroagisce al 1° gennaio, laddove il termine per la deliberazione del bilancio sia stata fissata da norme statali in un periodo successivo all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento.

Il legislatore ha affermato l'obbligo per le amministrazioni locali di regolamentare le modalità di compensazione di crediti e debiti per tributi locali.

La mancata regolamentazione dell'istituto in parola produce rilevanti conseguenze, aprendo la possibilità all'impiego generalizzato della compensazione anche tra somme dovute a diverso titolo.

In base alla sentenza n. 22872/06 della Cassazione, in assenza di una specifica regolamentazione, si applica la disciplina del codice civile (artt. 1241 e segg.): "Quando due persone sono obbligate l'una verso l'altra, i due debiti si estinguono per le quantità corrispondenti, secondo le norme degli articoli che seguono".

A seguito dell'intervento del Difensore civico, l'Ufficio Tributi del Comune di residenza emetteva provvedimento di sgravio a favore del cittadino.

1.1.4 Il riconoscimento dell'inabitabilità dell'immobile ai fini delle detrazioni ICI

Un cittadino si rivolgeva all'Ufficio per rappresentare che l'Amministrazione comunale di residenza, per la procedura di riconoscimento dell'inabitabilità di un immobile di sua proprietà (ai fini del pagamento dell'ICI al 50%), aveva richiesto il pagamento di una somma molto alta (oltre 400 euro).

Secondo l'esponente tale richiesta, oltre ad essere eccessiva, appariva discriminatoria nei confronti dei cittadini con basso reddito, la cui pensione percepita, spesso, era addirittura inferiore alla cifra richiesta.

Inoltre l'interessato faceva presente che in comuni limitrofi la procedura per il riconoscimento dell'inabitabilità

degli immobili aveva un costo di gran lunga inferiore, o addirittura era gratuita.

L'Ufficio provvedeva autonomamente ad effettuare una verifica a campione su amministrazioni comunali della regione, dalla quale emergeva che i costi per richiedere tale certificazione erano dappertutto nettamente inferiori a quelli richiesti dal comune di residenza dell'interessato.

A seguito dell'invito a rivedere la decisione assunta e a fornire i chiarimenti in materia, l'amministrazione forniva le notizie richieste, precisando però che, in base al Regolamento comunale ICI, l'inabitabilità di un immobile è accertata dal funzionario responsabile del settore edilizia privata, con perizia a carico del proprietario.

In tal caso si procede ad una semplice presentazione di dichiarazione sostitutiva da parte del privato, e non è richiesto alcun esborso.

Solo nel caso in cui sia richiesto da parte del privato cittadino l'accertamento diretto da parte di personale comunale, viene applicata la tariffa di 400 euro, determinata tenendo conto dei costi da sostenersi per il sopralluogo da parte di personale qualificato dell'ufficio tecnico e dell'ufficio di polizia municipale e dell'istruttoria della pratica amministrativa connessa.

Le considerazioni del Comune venivano rimesse all'esponente, che confermava di aver richiesto l'accertamento diretto da parte del Comune.

1.1.5 ICI su terreni con destinazione urbanistica vincolata

I proprietari di un terreno avevano ricevuto dall'Amministrazione comunale una richiesta di pagamento dell'ICI, nonostante lo stesso terreno avesse destinazione urbanistica vincolata, e che gli stessi avessero presentato all'amministrazione comunale una proposta di lottizzazione, ferma in Comune da svariati anni.

Infatti la Giunta comunale interessata - ai fini del computo dell'ICI - aveva stabilito con propria deliberazione l'importo imponibile dei terreni, redigendo una tabella dei valori per metro quadrato delle aree definite "potenzialmente edificabili", in base ai soli indici di edificabilità, non tenendo in alcun conto eventuali vincoli urbanistici.

Il gruppo di proprietari si rivolgeva al Difensore civico, contestando comunque la richiesta di pagamento.

Il Difensore civico, dopo un accurato esame della questione, riteneva che i terreni dovevano essere considerati fabbricabili ai sensi dell'articolo 2, comma i, lettera b), primo periodo, del D.Lgs. 504/92, come interpretato dall'articolo 36, comma 2, del D.L. 223/2006 (convertito, con modificazioni, dalla L. 248/2006), secondo cui "un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo".

Pertanto, sulla base delle norme sopra specificate, la mancata adozione del piano attuativo da parte del Comune influiva soltanto sulla determinazione della base imponibile dei terreni.

Infatti, come ribadito anche dei Giudici della Consulta, la potenzialità edificatoria di un terreno, ancorché prevista da strumenti urbanistici solo in itinere o ancora inattuati, costituisce un elemento oggettivo idoneo a influenzare il valore del terreno stesso (Corte costituzionale, ordinanza 394 del 28 novembre 2008).

In conclusione la stima del valore di un'area, che rappresenta un altro aspetto dell'imposizione, non può che tenere conto dell'effettiva situazione edificatoria dell'area stessa e, quindi, della presenza di eventuali vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino in concreto l'edificabilità, con la conseguenza che ogni terreno avrà - in linea di principio - un proprio valore.

Sulla base di tali considerazioni, l'Ufficio provvedeva

ad informare gli esponenti che il Comune aveva agito nella piena legittimità amministrativa, in quanto, nella determinazione dell'ICI, aveva comunque tenuto conto della ridotta capacità edificatoria delle aree in questione.

1.1.6 Ai fini del contributo per l'eliminazione di barriere architettoniche è richiesta una percentuale di invalidità di almeno il 74%

Una signora invalida si rivolgeva al Difensore civico segnalando di aver inoltrato domanda al proprio comune di residenza per la concessione del contributo ai sensi della L. 13 del 9.1.89, per il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati.

La signora faceva presente di trovarsi in precarie condizioni di salute ed aveva pertanto l'assoluta necessità di installare un ascensore che le permettesse di spostarsi agevolmente dalla sua abitazione, situata all'ultimo piano dello stabile.

Il Difensore civico sottoponeva la delicata questione alla competente Direzione della Giunta regionale la quale, però, precisava che la domanda di contributo per l'abbattimento delle barriere architettoniche, presentata dall'esponente al comune di residenza, non poteva trovare accoglimento, in quanto la medesima era titolare di invalidità pari al 50%, mentre la percentuale minima di invalidità stabilita per poter partecipare al bando per la concessione dei contributi è il 74%.

1.1.7 Contributi alle imprese: il Difensore civico chiede il riesame della valutazione

Numerose istanze pervenivano al Difensore civico da parte di Aziende che chiedevano il riesame della domanda di contributo, ai sensi della L.R. 55/98, in quanto si erano viste negare l'erogazione del contributo stesso.

Un caso particolare riguardava una società cooperativa alla quale la competente Direzione regionale delle Attività Produttive aveva negato l'erogazione del contributo richiesto, benchè il progetto imprenditoriale presentato dimostrava il pieno soddisfacimento dello studio di fattibilità ed il raggiungimento degli obiettivi occupazionali, previsti nella normativa di riferimento.

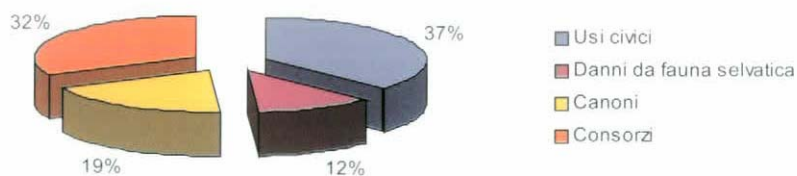
L'Ufficio provvedeva ad interessare della questione la competente Direzione regionale, facendo presente che, dalla documentazione prodotta dalla società istante, si evinceva che le criticità rilevate in sede di valutazione, risultavano comunque sanate, pur se in un periodo successivo alla chiusura del processo valutativo.

L'intervento del Difensore civico scaturiva soprattutto dal fatto che, in una fase di grave crisi economica come quella del periodo, ogni iniziativa imprenditoriale andava valorizzata, anche per il solo fatto di creare nuovi posti di lavoro.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, veniva comunicato che si era proceduto alla riapertura della valutazione e che, sulla base delle integrazioni fornite, l'istanza veniva accolta.

1.2 AGRICOLTURA

Agricoltura



Le richieste di intervento in tale materia hanno riguardato problematiche legate, per la maggior parte, alla complessità delle procedure per la richiesta di finanziamenti delle attività agricole, zootecniche e forestali.

Le istanze sottoposte all'attenzione dell'Ufficio hanno sottolineato spesso l'eccessiva frammentazione di competenze tra svariate strutture e l'adozione di modulistica poco chiara.

Numerose sono state anche le richieste di intervento per l'errata emissione di cartelle di pagamento delle quote consortili dei Consorzi di bonifica, per inesattezze negli importi e per verifiche demaniali.

1.2.1 Usi civici: il canone enfiteutico è dovuto per i terreni di natura allodiale-privata

Un cittadino si rivolgeva all'Ufficio per contestare la richiesta di pagamento dei canoni di natura enfiteutica, da parte dell'Amministrazione comunale, a seguito di verifica demaniale su terreni di sua proprietà.

La verifica demaniale è il procedimento amministrativo volto alla ricognizione delle terre appartenenti al comune, frazione o associazione, al fine di accertare l'esercizio e il titolo di occupazione da parte di singoli, che abbiano sottratto le terre del demanio civico al godimento collettivo; la funzione amministrativa concernente la verifica demaniale delle terre oggetto di usi civici è esercitata dall'amministrazione comunale ed è conclusa con provvedimento dichiarativo della situazione di fatto e di diritto riscontrata e con le conseguenti proposte per la sistemazione dei terreni.

L'interessato aveva presentato ricorso contro il pagamento, in quanto non si considerava debitore nei confronti del comune, poiché riteneva che i terreni di sua proprietà non fossero gravati di alcun uso civico.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, il competente Servizio della Giunta regionale comunicava che il pagamento era richiesto in quanto i terreni, a seguito di verifica demaniale, risultavano di natura allodiale-privata e pertanto gravati dal canone di natura enfiteutica, da corrispondere al Comune.

1.2.2 Usi civici: l'imprenditore agricolo ha diritto alla riduzione del 50% del canone

L'Amministrazione comunale aveva richiesto ad un cittadino il pagamento di una determinata somma relativa a canoni enfiteutici per gli anni dal 2000 al 2005.

Infatti, a seguito di verifica demaniale, ai sensi dell'art. 2, comma 4 della L.R. 68/99, era emerso che tali canoni erano dovuti in quanto i terreni di proprietà dell'interessato

erano gravati da uso civico.

Non era stato però tenuto conto, nella richiesta di pagamento, del fatto che l'interessato risultava imprenditore agricolo a titolo professionale, e pertanto aveva diritto alla riduzione del 50% del canone dovuto (come previsto dalla legge).

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'Amministrazione comunale agiva in autotutela, procedendo alla richiesta di sgravio per le somme eccedenti quelle effettivamente dovute.

1.2.3 La caccia non può essere praticata quale esercizio di un diritto di uso civico

Diverse sono state le richieste di intervento riguardanti problematiche relative all'attività venatoria e alla sua regolamentazione.

In un caso particolare si contestava il fatto che un'Amministrazione provinciale aveva regolamentato la caccia al cinghiale, su terreni di natura demaniale ricadenti in territorio comunale, senza la preventiva autorizzazione al mutamento di destinazione temporanea degli stessi, da parte dell'Amministrazione Comunale interessata.

Si riteneva che tale situazione avrebbe reso impossibile alla collettività l'esercizio dei diritti imprescrittibili di uso civico (pascolo, legnatico, raccolta di prodotti del sottobosco).

Il Difensore civico provvedeva ad interessare della questione la competente direzione regionale, la quale segnalava che, ai sensi dell'art. 4 della L. 1766/27 - che distingue gli usi civici in essenziali ed utili non ricomprendendovi quelli di caccia - sotto il profilo normativo non era possibile affermare che la caccia potesse essere praticata quale esercizio di un diritto di uso civico.

Si riteneva inoltre che l'esercizio dell'uso civico di caccia, proprio in quanto configurato dalla legge come consuetudine e non diritto, fosse ammissibile solo in presenza di un titolo

specifico di riconoscimento di tale diritto.

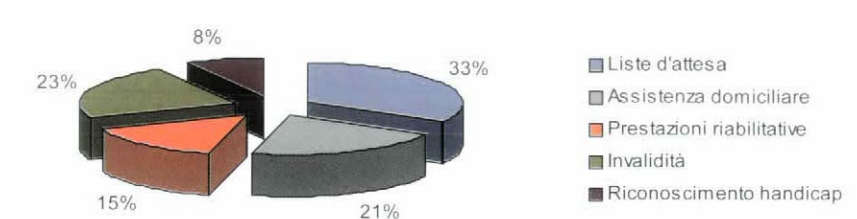
Pertanto, nel caso di specie, mancando tale titolo, l'esercizio della caccia in quel determinato territorio doveva essere soggetto alle regole di diritto comune, compresa dunque la necessaria autorizzazione regionale per il mutamento di destinazione d'uso delle stesse aree.

Il Difensore civico provvedeva pertanto a richiedere all'Ambito territoriale di caccia e all'Amministrazione comunale interessata di procedere al mutamento temporaneo di destinazione d'uso, come da calendario venatorio, ai fini di ristorare la collettività per il mancato esercizio dei diritti di uso civico.

L'Ufficio invitava altresì l'Amministrazione provinciale a rivedere il proprio regolamento, sulla base delle disposizioni di legge sopra richiamate.

1.3 SANITA' E ASSISTENZA SOCIALE

Assistenza Sanitaria e Sociale



Le problematiche inerenti la sanità e l'assistenza sociale anche nel corso del 2008 hanno occupato l'Ufficio in maniera considerevole.

Uno degli ostacoli maggiori a che si raggiunga un livello di efficienza dei servizi sanitari è l'esigenza di contenere i costi; anche se la riduzione della spesa, soprattutto in una materia delicata come questa, non può essere considerato come un obiettivo a sé.

Un Paese che possa definirsi avanzato dovrebbe avere un sistema sanitario che metta al centro la persona e il suo diritto di scelta per la salute e il benessere.

Il buon utilizzo delle risorse a disposizione, evitando sprechi inappropriati, permette al cittadino di avere migliori risposte laddove ci sono i bisogni veri: di qui l'auspicio che le risorse siano spese nel miglior modo possibile, al fine di garantire il mantenimento e l'incremento del livello e della qualità dei servizi sanitari.

In questo difficile percorso volto a garantire il