

Anche quest'anno all'attenzione del Difensore civico sono stati sottoposti svariati casi in cui i lavoratori denunciavano la mancata osservanza, da parte dei datori di lavoro, dei principi legislativi sopra richiamati.

Non veniva infatti riconosciuto ai lavoratori il diritto a fruire dei permessi studio, oppure questi ultimi venivano riconosciuti in maniera ridotta rispetto al monte ore previsto dalla legge.

In tutti casi il Difensore civico è intervenuto presso le Amministrazioni, ricordando i principi sopra enunciati ed invitandole a riconsiderare le proprie determinazioni; l'esito degli interventi risultava per lo più favorevole ai lavoratori: infatti, nella maggior parte dei casi, i datori di lavoro riconoscevano le loro errate valutazioni, accordando i permessi in maniera corretta.

#### **1.4.2 Il sostegno scolastico agli alunni diversamente abili**

Purtroppo, anche nel corso dell'anno 2008, sono state numerose le richieste di intervento da parte di genitori, preoccupati per il fatto che ai propri figli, che necessitavano di sostegno durante l'attività scolastica, erano state drasticamente ridotte le ore.

Le famiglie si rivolgevano all'Ufficio perché intervenisse presso gli Enti preposti, a difesa dei diritti dei propri figli ed auspicando che venissero prese in considerazione le effettive esigenze degli alunni con disabilità.

Pur nella consapevolezza che il motivo di tali drastici "tagli" era dovuto sia al fatto che il numero degli insegnanti di sostegno continua ad essere insufficiente rispetto ai reali bisogni degli alunni disabili, sia che le risorse finanziarie sono scarse e non riescono a soddisfare le effettive richieste delle scuole, il Difensore civico interveniva comunque presso la Direzione scolastica regionale, per tentare di ottenere, nei casi segnalati, un adeguamento del numero di ore settimanali, tali da consentire la continuità

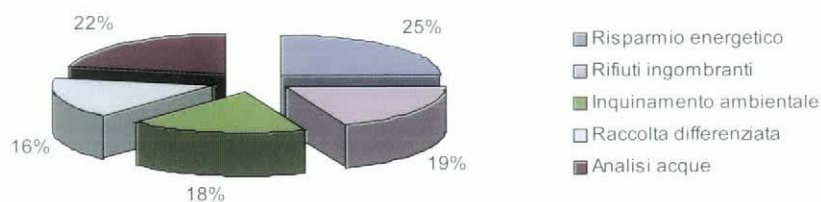
dell'insegnamento ed un valido supporto per gli studenti disabili.

Nonostante le difficoltà difficilmente superabili, in svariati casi l'intervento dell'Ufficio ha consentito di aumentare le ore di sostegno, o almeno di ripartire le stesse ore in modo più organico.

Più in generale, il Difensore civico invitava la Direzione ad effettuare una redistribuzione più organica delle ore di sostegno, al fine di garantire il rispetto del principio costituzionalmente garantito del diritto all'integrazione scolastica.

## 1.5 ECOLOGIA E AMBIENTE

### Ecologia e Ambiente



Nel corso dell'anno 2008 sono pervenute varie istanze sul tema dell'ambiente.

La casistica ricalca comunque gli anni precedenti: emissioni acustiche, disturbi causati dall'attività dei locali notturni, situati soprattutto nei centri storici della città, inconvenienti igienici, segnalazioni su installazione di antenne per la telefonia mobile, problematiche relative al servizio di raccolta dei rifiuti.

### 1.5.1 Sempre più sentito il problema legato all'inquinamento elettromagnetico

L'Ufficio è stato interessato da una complessa vicenda segnalata da un comitato di quartiere di una cittadina abruzzese, estremamente preoccupato per le conseguenze derivanti dai lavori di spostamento di un elettrodotto, che avrebbe attraversato il centro cittadino.

Il Comitato segnalava che lo spostamento dei tralicci

avrebbe avuto gravi conseguenze, in termini di inquinamento elettromagnetico e aveva tentato di sensibilizzare gli enti preposti, esprimendo preoccupazione per la salute dei cittadini.

Numerosi studi hanno dimostrato la nocività dei campi elettromagnetici, sia in bassa che in alta frequenza e, pur se l'esistenza di un rischio rilevante per la salute è a tutt'oggi controversa, è innegabile che l'argomento suscita sempre forti preoccupazioni nei cittadini.

Il Comitato sottolineava inoltre lo scempio ambientale che sarebbe derivato da tale deviazione, in quanto i tralicci dell'alta tensione avrebbero attraversato il centro della città, deturpando l'immagine del centro storico di rilevante interesse artistico; inoltre la zona interessata dallo spostamento risultava ad alta densità abitativa, con la presenza anche di numerosi istituti scolastici.

Negli ultimi anni — anche e soprattutto a seguito dell'intervento delle Organizzazioni Nazionali ed Internazionali per la salute — si è fatta sempre più chiara la percezione che l'inquinamento elettromagnetico causato da tralicci di alta tensione — sia un' "aggressione sottile", che purtroppo per anni non è stata avvertita: un'aggressione alla salute dei cittadini, ma anche all'ambiente ed all'estetica delle città.

Proprio queste Organizzazioni hanno messo in evidenza che l'inquinamento elettromagnetico, a cui sono esposte quotidianamente le popolazioni che vivono in prossimità di elettrodotti, costituisce un pericolo oggettivo per la salute, che a lungo termine porta a favorire l'insorgenza di malattie quali tumori, oltre che a disturbi cronici quali irritabilità, disturbi dell'udito, mal di testa, insonnia, difficoltà di concentrazione, ecc.

Per quanto riguarda le basse frequenze, e cioè gli elettrodotti, i principali studi e quindi la maggior parte delle evidenze scientifiche mettono in evidenza i possibili effetti a lungo termine associati all'esposizione a questo genere di campi.

I cittadini si rivolgevano al Difensore civico affinché

sollecitasse gli Enti preposti, per considerare l'eventualità di un interrimento dell'impianto, dettata dalla necessità di vedere tutelata in primo luogo la propria salute, oltre che l'ambiente ed il paesaggio.

Gli Enti interpellati comunicavano di non poter procedere all'interrimento dell'elettrodotto, in quanto l'operazione si sarebbe rivelata troppo costosa ed antieconomica; inoltre nel corso dei lavori di spostamento (nel frattempo già iniziati) erano state eseguite in più occasioni misurazioni dei campi elettrico e magnetico lungo il tracciato; tali misurazioni avevano sempre evidenziato il rispetto dei limiti vigenti.

Alla luce di tali considerazioni, gli enti assicuravano comunque che avrebbero costantemente tenuto conto dei valori registrati a seguito di continue misurazioni.

### **1.5.2 Il superamento dei valori-soglia impone il trasferimento dell'impianto**

Altra richiesta di intervento relativa alla localizzazione di antenne ed impianti radiotelevisivi perveniva da un gruppo di cittadini estremamente preoccupati per il fatto che l'insieme degli impianti installati in prossimità del proprio quartiere di residenza superava i limiti di emissioni elettromagnetiche, imposti dalla legislazione vigente.

L'Ufficio si interessava della vicenda e interpellava la Regione in merito ai fatti denunciati; il competente Servizio della Giunta regionale, a seguito delle opportune verifiche, comunicava che era stato attivato un Tavolo Tecnico per studiare l'opportunità di una delocalizzazione "temporanea" degli impianti siti nel quartiere, che superavano o concorrevano a superare i limiti in modo ricorrente.

A tale tavolo tecnico partecipavano il Ministero delle Comunicazioni, l'Ispettorato Territoriale Abruzzo-Molise, il Comune interessato e dell'ARTA.

Nel corso delle riunioni si verificava la possibilità e l'opportunità di ricorrere alla delocalizzazione degli

impianti stessi nei siti individuati dalla legge; si rilevava, nel contempo, la necessità di verificare preliminarmente i tempi di attuazione del Piano Nazionale delle Frequenze, nonché di chiarire se i siti individuati fossero vincolanti per le Amministrazioni comunali che, con deliberazioni di consiglio, si erano opposte alla localizzazione degli impianti sul proprio territorio.

Il Ministero, da parte sua, evidenziava le perplessità, da un punto di vista radioelettrico, sulla delocalizzazione degli impianti radiotelevisivi e precisava che il Piano nazionale delle Frequenze non aveva ancora trovato attuazione.

Venivano indicati altri possibili siti per la delocalizzazione, ma veniva in seguito accertato che non esisteva una compatibilità equivalente per la realizzazione di un intervento transitorio.

Nelle successive riunioni, accertato che sul sito in esame erano presenti sei centraline di monitoraggio, tutte a banda larga, che trasmettevano informazioni ad intervalli di 6 ore, veniva richiesto all'ARTA di verificare la possibilità di implementare un sistema di monitoraggio in continuo sull'area in questione, adottando centraline a banda stretta, che consentivano di verificare il contributo emissivo delle singole frequenze al superamento dei limiti di emissione.

Dopo successivi incontri, grazie anche all'intervento dell'Ufficio del Difensore civico, veniva disposta la delocalizzazione di tutti gli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva dall'attuale postazione in altri siti, ritenuti idonei sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero della Comunicazioni.

### **1.5.3 Inquinamento acustico e locali notturni**

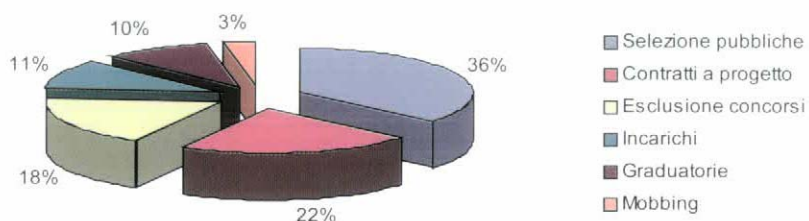
Si rivolgeva all'Ufficio un gruppo di cittadini residenti nel centro storico di una città abruzzese, infastiditi dagli schiamazzi notturni degli avventori dei locali pubblici, aperti fino a notte fonda.

Nel caso di specie, il disagio provocato agli abitanti era talmente intollerabile da assurgere ad una forma di vero e proprio inquinamento acustico, con conseguente danno alla salute dei cittadini.

L'Ufficio informava di tale situazione il Sindaco del Comune il quale, accertata anche l'esistenza di una vera e propria situazione di emergenza, a seguito di sopralluogo dei vigili urbani, provvedeva ad adottare un'ordinanza sindacale di modifica degli orari degli esercizi commerciali.

## 1.6 IMPIEGO PUBBLICO E PREVIDENZA

### Lavoro, Impiego pubblico e Questioni previdenziali



Molti i cittadini che si sono rivolti all'Ufficio del Difensore civico per questioni concernenti le materie dell'impiego pubblico; con notevole aumento delle richieste di intervento in campo previdenziale.

Le segnalazioni pervenute hanno riguardato problematiche inerenti lungaggini nel fornire riscontro a pratiche di erogazione delle pensioni, soprattutto di reversibilità, di ricostruzioni e ricongiunzioni previdenziali, con conseguente ritardo nell'erogazione degli arretrati, oltre alla richiesta di restituzione di somme indebitamente percepite, anche dopo anni e per somme considerevoli.

### **1.6.1 Il Difensore civico richiama le Amministrazioni al rispetto del principio di pubblicità nei concorsi pubblici**

Veniva richiesto l'intervento dell'Ufficio per la riapertura dei termini di un concorso pubblico, bandito da un ente locale, per l'assunzione di dirigenti tecnici, in quanto, secondo l'interessato, non ne era stata data adeguata pubblicità.

Le disposizioni normative in materia prevedono, come unico obbligo per l'Ente proponente, che il bando di concorso sia pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Tale pubblicazione, prevista a pena di nullità degli atti concorsuali, determina la decorrenza di trenta giorni entro i quali i candidati devono presentare la domanda di partecipazione.

Ai fini della individuazione del momento iniziale della decorrenza dei trenta giorni, deve essere applicata, salvo esplicita e diversa disposizione regolamentare, la norma contenuta nel comma 2 dell'art. 2963 del c.c., ai sensi della quale nel computo dei termini, non deve essere calcolato il giorno iniziale, cosicché i trenta giorni sopra citati decorrono effettivamente dal giorno successivo a quello di pubblicazione.

Dal concetto di pubblicazione va tenuto distinto quello di pubblicità del bando: mentre il primo, oltre a rappresentare fonte di conoscenza, costituisce atto prodromico per l'attivazione della procedura concorsuale, il secondo risponde solo all'esigenza di dare adeguata diffusione della notizia di concorso, allo scopo di assicurare la più ampia partecipazione di aspiranti; la possibilità di selezionare il più meritevole, infatti, risulta maggiormente concreta, se esercitata nei confronti di un alto numero di concorrenti.

Tuttavia, mentre la pubblicazione rappresenta un obbligo specifico sancito dalla legge, la pubblicità rientra nella valutazione di opportunità di ulteriore diffusione, attraverso invio agli uffici e sedi dell'amministrazione o di altri enti pubblici, nonché a riviste, quotidiani e

pubblicazioni varie.

Nel caso di specie, pur se non era stata data adeguata pubblicità al bando di concorso, la pubblicazione dello stesso era avvenuta nei modi e nei tempi previsti dalla legge; pertanto l'Ufficio, pur richiamando l'attenzione dell'amministrazione sull'opportunità di curare maggiormente le forme di pubblicità delle procedure concorsuali, anche al fine di consentire al maggior numero possibile di candidati di partecipare, comunicava all'interessato che in alcun modo sarebbe stato possibile riaprire i termini del concorso.

### **1.6.2 Ammessa al concorso la domanda presentata prima del termine iniziale**

Diversa la situazione prospettata da un cittadino, che era stato escluso da una procedura concorsuale, in quanto aveva presentato domanda anteriormente alla decorrenza del termine iniziale per la presentazione delle stesse, prevista dal bando.

In tema di concorsi pubblici, la previsione del bando relativa al termine iniziale di presentazione delle domande di partecipazione costituisce una misura meramente organizzativa, concernente la cadenza temporale dello svolgimento della procedura concorsuale ed è stabilita in funzione di un interesse pubblico disponibile della Pubblica amministrazione.

L'Ufficio, ritenendo, pertanto, illegittimo il provvedimento di esclusione del concorrente, chiedeva all'amministrazione di riesaminare la decisione assunta, riammettendo lo stesso alla partecipazione.

### **1.6.3 Il vincitore di un concorso ha un interesse legittimo all'assunzione**

Sempre in tema di concorsi pubblici, il vincitore di un concorso presso un'ente regionale segnalava che, nonostante l'esito della procedura selettiva, lo stesso non aveva ancora proceduto all'effettiva assunzione.

Il vincitore di un concorso per l'assunzione nel pubblico impiego non vanta un diritto soggettivo perfetto, bensì un interesse legittimo all'assunzione, in considerazione del rilievo secondo cui l'assunzione è rimessa a puntuali atti formali degli organi competenti ed è espressione della potestà organizzatoria della pubblica amministrazione datrice di lavoro.

Qualora, prima della conclusione del procedimento amministrativo concorsuale sopravvenissero, infatti, circostanze preclusive di natura normativa (per esempio, un blocco generalizzato delle assunzioni), organizzativa (per esempio, un riordino delle dotazioni organiche) o anche solo finanziaria (per esempio, per difetto di copertura), la Pubblica amministrazione potrebbe paralizzare o, se del caso, anche annullare la procedura stessa, salvo l'ovvio controllo giurisdizionale sulla congruità e la correttezza delle scelte in concreto operate.

Nel caso di specie, l'Ufficio, dopo aver verificato che l'Ente non si trovava di fatto in delle circostanze sopra indicate, ma la mancata assunzione era imputabile esclusivamente ad un mero ritardo dell'ufficio concorsi, sollecitava lo stesso alla tempestiva conclusione del procedimento.

Dopo alcune settimane, il vincitore del concorso veniva regolarmente assunto.

#### **1.6.4 Legittima la riapertura dei termini di un concorso bandito anni prima**

Un cittadino si rivolgeva al Difensore civico segnalando che, circa 5 anni prima, il suo Comune di residenza aveva bandito un concorso pubblico, per la copertura di posti di vigile urbano, per il quale erano state presentate circa 200 domande di partecipazione.

Per svariati impedimenti la procedura concorsuale non era stata espletata, e l'interessato era venuto a conoscenza che il Comune era intenzionato a riaprire i termini per la presentazione di nuove domande, senza attivare la procedura di mobilità prescritta dalla legge.

Il cittadino contestava tale decisione che il Comune intendeva assumere, in quanto aveva presentato allo stesso domanda di mobilità tra enti.

Il Difensore civico sottolineava, preliminarmente, che gli enti locali sono titolari di autonomia organizzativa, che si esplica sia nella scelta del proprio modello organizzativo e strutturale, sia nella definizione del fabbisogno del personale, ovviamente nel rispetto dei vincoli finanziari e delle procedure stabilite dalla legge.

Pur nel rispetto di tale autonomia, l'Ufficio provvedeva ad intervenire ugualmente presso lo stesso ente, chiedendo notizie e chiarimenti.

Il Comune forniva le notizie richieste, confermando che, atteso anche il notevole lasso di tempo trascorso dal bando, ribadiva di essere pienamente abilitato a procedere con la riapertura dei termini concorsuali, anche se era ancora in fase di valutazione l'ipotesi di ritirare il bando, a seguito di diversa valutazione del fabbisogno del personale.

In ogni caso la decisione sarebbe stata presa solo a seguito di un'attenta valutazione delle condizioni dell'ente, in ordine alle possibilità assunzionali concrete, alla luce, soprattutto, della vigente normativa.

Inoltre, l'Amministrazione assicurava che avrebbe comunque rispettato le disposizioni relative alla quota da riservare, in ogni caso, alle procedure esterne di mobilità.

### **1.6.5 L'accesso alla categoria D3 presuppone il possesso della qualifica di funzionario**

Sempre nell'ambito della materia, svariate sono state le questioni attinenti a modifiche del rapporto di lavoro, come, ad esempio, attribuzione di mansioni specifiche non direttamente riferibili alla categoria di appartenenza.

Si rivolgeva all'Ufficio un dipendente di un Comune abruzzese, inquadrato nella categoria D2 (posizione giuridica D1), il quale, tramite il proprio sindacato, aveva segnalato al Comune che doveva essergli attribuita la categoria D, posizione economica D3, e che l'errato inquadramento gli aveva determinato un danno economico.

Lo stesso dipendente chiedeva al Difensore civico di intervenire presso il Comune, che non aveva dato seguito alla sua richiesta, tesa anche a conoscere se l'inquadramento effettuato con atto formale fosse legittimo e, in caso contrario, quali atti avrebbe dovuto adottare l'amministrazione comunale.

Il Comune forniva i chiarimenti richiesti.

Il dipendente, classificato in sede di primo inquadramento nella cat. D2, nel precedente ordinamento professionale era ascritto alla qualifica funzionale VII (istruttore direttivo) in godimento del livello economico differenziato; il responsabile dell'area del personale, con propria determinazione, aveva correttamente inquadrato il dipendente nella categoria D2, così come prevede il nuovo ordinamento professionale 1998/2001.

La questione di errato inquadramento sollevata dal dipendente in questione risultava, pertanto, non fondata, in quanto la classificazione nella categoria D3 presupponeva già il possesso della qualifica funzionale di funzionario.

In generale, la possibilità di accesso nella categoria D3 non è comunque preclusa al personale inquadrato nella categoria D2, ma tale accesso è subordinato a due condizioni:

1. la definizione del fabbisogno triennale per la previsione di posizioni di lavoro, ascrivibili alla categoria D3

(funzionario);

2. l'avviamento di selezioni verticali interne (progressioni verticali nel sistema di classificazione), nel rispetto di quanto previsto dalla vigente normativa e degli orientamenti giurisprudenziali (soprattutto dalla Corte Costituzionale) in materia di accesso a qualifiche superiori.

### **1.6.6 Corretta l'attribuzione di mansioni superiori per esigenze di servizio**

Un altro interessante caso riguardava un Comune della Regione, rimasto improvvisamente privo dell'addetto alla polizia locale, di categoria C1.

Vista l'assoluta necessità di garantire la continuità del servizio (anche durante il lasso di tempo necessario per l'espletamento delle relative procedure concorsuali), si prospettava la possibilità di ricoprire temporaneamente il posto in oggetto affidando un incarico di mansioni superiori ad un dipendente dello stesso ente, di categoria inferiore (cat. B2), non inquadrato nell'area di vigilanza e, nel caso fosse stato possibile ricorrere all'affidamento di mansioni superiori, il Comune avrebbe attribuito la qualifica di agente di P.S., per un determinato periodo di tempo, corrispondendo allo stesso la conseguente indennità di vigilanza.

Il Comune chiedeva all'Ufficio di fornire un parere in merito alla questione sopra prospettata.

Il Difensore civico, dopo un accurato esame della questione, forniva al Comune i chiarimenti del caso.

La disciplina delle mansioni è stabilita – in via generale – dall'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001.

In particolare, ai sensi del comma 2 del citato articolo, si dispone che il dipendente può essere adibito alle mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore per "obiettive esigenze di servizio".

Ciò si verifica in caso di vacanza di posto in organico,

per non più di 6 mesi, prorogabili fino a 12, a condizione che siano state avviate le procedure concorsuali per la copertura della vacanza.

E' inoltre possibile ricorrere a tale istituto nel caso di necessità di procedere alla sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, per tutta la durata dell'assenza (non per ferie).

In ogni caso, si considera svolgimento di mansione superiore soltanto l'attribuzione in modo prevalente, con riguardo al profilo qualitativo, quantitativo e temporale dei compiti propri di dette mansioni superiori.

Acìò è correlato il corrispettivo differenziale di trattamento economico.

Il Comune pertanto, secondo il Difensore civico, poteva certamente procedere all'applicazione dell'art. 52 del D.Lgs. 165/2001, attribuendo allo stesso la qualifica di agente di P.S. per il dipendente affidatario dell'incarico, dalla quale derivava il diritto a percepire la relativa l'indennità di vigilanza.

#### **1.6.7 Riconoscimento indennità per attività disagiate**

Si rivolgeva all'Ufficio un gruppo di dipendenti di un Comune, tutti con qualifica di videoterminalisti, chiedendo il riconoscimento dell'indennità per il personale adibito all'uso di terminali, in considerazione del fatto che tale attività risultava particolarmente disagiata.

La normativa in materia prevede che i datori di lavoro, in collaborazione con il servizio di prevenzione e protezione e con il medico competente, devono stabilire un'adeguata programmazione ed attuazione delle visite preventive e periodiche per i lavoratori interessati; in particolare, per i lavoratori aventi le mansioni di videoterminalista, deve essere elaborato ed attuato anche un piano di formazione ed informazione, e i posti di lavoro dotati di attrezzature munite di videoterminali devono essere conformi alle prescrizioni minime previste dalla legge.

Il contratto collettivo decentrato integrativo deve conformarsi al contratto collettivo nazionale di lavoro, del quale costituisce un'applicazione.

Eventuali clausole contenute nel contratto decentrato che contrastino con il contratto collettivo nazionale di lavoro sono nulle e, come tali, non applicabili.

L'art. 17 del C.C.N.L. del 1 aprile 1999, tuttora vigente, nel disciplinare le modalità di utilizzo delle risorse decentrate, prevede che tali risorse possano essere impiegate per compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale di categorie A, B e C, rinviandone la regolamentazione all'autonomia negoziale delle parti.

L'indennità di disagio si dovrebbe collegare a particolari modalità e condizioni della prestazione lavorativa e quindi, presupporre la sussistenza della prestazione effettiva.

Il tenore della norma del contratto collettivo nazionale è volutamente laconica, avendo voluto le parti, attraverso la previsione dell'indennità di disagio, introdurre una norma a carattere residuale per compensare quelle particolari modalità e condizioni dell'attività lavorativa svolte in condizioni appunto di disagio, che non siano già remunerate con le altre indennità tipiche, quali l'indennità di rischio, di maneggio valori, di reperibilità.

Per quanto concerne il rapporto tra indennità di rischio e quella per attività disagiate, si ritiene che la relativa cumulabilità debba essere esclusa in quanto si è del parere che la "condizione di rischio possa essere considerata come una fattispecie tipica della più ampia condizione di disagio".

Sarebbe, pertanto, contraria ai principi di correttezza, di buona fede e di ragionevolezza (che devono guidare le decisioni della dirigenza degli enti nella gestione dei contratti collettivi), una soluzione che favorisse il cumulo delle predette indennità, con ingiustificato utilizzo di risorse finanziarie pubbliche.

Per quanto concerne l'istanza rivolta dai dipendenti al Difensore civico, la richiesta di corresponsione