

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVI LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. CXXVIII**

**n. 13**

## **RELAZIONE**

### **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO**

**(Anno 2008)**

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

*Presentata dal Difensore civico della Regione Abruzzo*

---

*Trasmessa alla Presidenza il 23 giugno 2009*

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

<i>Premessa</i> .....	<i>Pag.</i>	7
L'organizzazione .....	»	11
Il quadro complessivo delle attività .....	»	12
Sintesi grafica dell'attività .....	»	14
Progetto scuola:		
Il difensore civico sui banchi di scuola .....	»	17
1.1. Affari finanziari .....	»	19
1.1.1. <i>Per il pagamento delle bollette deve essere prevista almeno una modalità gratuita</i> .....	»	20
1.1.2. <i>I consumi erroneamente fatturati obbligano al rimborso</i> .....	»	21
1.1.3. <i>È possibile la compensazione tra crediti e debiti per tributi locali</i> .....	»	21
1.1.4. <i>Il riconoscimento dell'inabitabilità dell'immobile ai fini delle detrazioni ICI</i> .....	»	23
1.1.5. <i>ICI su terreni con destinazione urbanistica vincolata</i> .....	»	24
1.1.6. <i>Ai fini del contributo per l'eliminazione di barriere architettoniche è richiesta una percentuale di invalidità di almeno il 74 per cento</i> .....	»	26
1.1.7. <i>Contributi alle imprese: il Difensore civico chiede il riesame della valutazione</i> .....	»	27
1.2. Agricoltura .....	»	28
1.2.1. <i>Usi civici: il canone enfiteutico è dovuto per i terreni di natura allodiale-privata</i> .....	»	29
1.2.2. <i>Usi civici: l'imprenditore agricolo ha diritto alla riduzione del 50 per cento del canone</i> .....	»	29
1.2.3. <i>La caccia non può essere praticata quale esercizio di un diritto di uso civico</i> .....	»	30
1.3. Sanità e assistenza sociale .....	»	32
1.3.1. <i>Liste d'attesa: il Difensore civico richiama l'attenzione delle Aziende sanitarie</i> .....	»	33

1.3.2. <i>Gli ingressi nelle strutture sanitarie e assistenziali e l'assistenza domiciliare agli anziani</i> .....	Pag.	35
1.3.3. <i>Il Difensore civico interviene sul trasferimento di pazienti da strutture sanitarie in case di riposo</i> .	»	36
1.3.4. <i>Quale Comune paga la retta di ricovero di anziani, in caso di loro indigenza?</i> .....	»	37
1.3.5. <i>Il Difensore civico esorta al rispetto dei tempi nel riconoscimento dell'invalidità</i> .....	»	39
1.3.6. <i>Le tipologie di esenzione della tassa automobilistica per i portatori di handicap</i> .....	»	40
1.3.7. <i>Indennità di accompagnamento: le procedure devono essere trasparenti ed efficaci</i> .....	»	41
1.3.8. <i>I diritti degli stranieri in tema di assistenza sanitaria</i> .....	»	42
1.3.9. <i>L'assistenza sanitaria per gli italiani all'estero</i> ....	»	44
1.3.10. <i>Il farmaco, ritenuto indispensabile ed insostituibile, deve essere gratuito</i> .....	»	46
1.4. <i>Diritto allo studio e promozione culturale</i> .....	»	47
1.4.1. <i>I diritti degli studenti lavoratori</i> .....	»	48
1.4.2. <i>Il sostegno scolastico agli alunni diversamente abili</i> .	»	49
1.5. <i>Ecologia e ambiente</i> .....	»	51
1.5.1. <i>Sempre più sentito il problema legato all'inquinamento elettromagnetico</i> .....	»	51
1.5.2. <i>Il superamento dei valori-soglia impone il trasferimento dell'impianto</i> .....	»	53
1.5.3. <i>Inquinamento acustico e locali notturni</i> .....	»	54
1.6. <i>Impiego pubblico e previdenza</i> .....	»	56
1.6.1. <i>Il Difensore civico richiama le Amministrazioni al rispetto del principio di pubblicità nei concorsi pubblici</i> .....	»	57
1.6.2. <i>Ammessa al concorso la domanda presentata prima del termine iniziale</i> .....	»	58
1.6.3. <i>Il vincitore di un concorso ha un interesse legittimo all'assunzione</i> .....	»	59
1.6.4. <i>Legittima la riapertura dei termini di un concorso bandito anni prima</i> .....	»	60
1.6.5. <i>L'accesso alla categoria D3 presuppone il possesso della qualifica di funzionario</i> .....	»	61

1.6.6. Corretta l'attribuzione di mansioni superiori per esigenze di servizio .....	Pag.	62
1.6.7. Riconoscimento indennità per attività disagiate ...	»	63
1.6.8. Tutte le procedure pubbliche devono ispirarsi all'imparzialità e alla trasparenza .....	»	65
1.6.9. I lavoratori dei call center hanno diritto all'indennità di disoccupazione .....	»	67
1.7. Lavori pubblici, politica della casa ed urbanistica ..	»	69
1.7.1. Il Difensore civico interviene per l'eliminazione delle barriere architettoniche .....	»	70
1.7.2. I garage sono pertinenze delle unità immobiliari .	»	70
1.7.3. Ancora aperte le problematiche relative ai canoni di locazione .....	»	71
1.7.4. Illegittima l'attività avicola all'interno del perimetro urbano .....	»	72
1.7.5. Per la demolizione e ricostruzione non occorre il permesso di costruire .....	»	73
1.7.6. La zona di rispetto cimiteriale è una limitazione legale assoluta .....	»	76
1.7.7. La variante al P.R.G. deve essere sottoposta al parere del Genio Civile .....	»	77
1.7.8. Scomputo degli oneri concessori per le opere di urbanizzazione .....	»	78
1.7.9. La distanza dalle linee ferroviarie può essere ridotta solo in presenza di determinati presupposti .	»	81
1.8. Controllo sostitutivo .....	»	83
1.8.1. Mancata elezione dei rappresentanti comunali nella Comunità Montana .....	»	88
1.8.2. Mancata approvazione del regolamento sull'istituto referendario .....	»	89
1.8.3. Il potere di surroga può scaturire soltanto dall'emissione di un atto completamente vincolato ..	»	90
1.8.4. Approvazione del conto consuntivo da parte degli Enti locali .....	»	91
1.8.5. L'attribuzione del potere sostitutivo deve essere disciplinata dallo Statuto .....	»	92
1.8.6. Al potere sostitutivo si ricorre solo come estrema ratio .....	»	93

1.9. Diritto di accesso agli atti .....	Pag. 95
1.9.1. <i>L'aggiudicataria di una gara Consip ha diritto all'accesso</i> .....	» 98
1.9.2. <i>La partecipazione ad un progetto-obiettivo legittima l'accesso agli atti</i> .....	» 99
1.9.3. <i>Il consigliere comunale può accedere agli allegati tecnici di un permesso di costruire</i> .....	» 101
1.9.4. <i>Il diritto di accesso del consigliere è esteso anche alla mera richiesta di informazioni</i> .....	» 103
1.9.5. <i>Al Consigliere non va addebitato alcun costo per l'estrazione di copia</i> .....	» 105
1.10. Varie .....	» 107
1.10.1. <i>Chi risarcisce l'incidente causato da caduta massi?</i> .....	» 107
1.10.2. <i>Consorzio in dissesto non paga le indennità di esproprio: il Difensore civico segnala la situazione alla Giunta regionale</i> .....	» 108
1.10.3. <i>Istituzione dell'Albo comunale delle Associazioni ai fini della corretta erogazione dei contributi ..</i>	» 110
1.10.4. <i>Legittimi gli incarichi delegati ai consiglieri comunali su specifiche materie</i> .....	» 112
1.10.5. <i>Le elezioni nei consigli comunali comportano il rinnovo degli assessori della comunità montana .</i>	» 113
Appendice .....	» 116

**PREMESSA**

Signor Presidente del Senato,  
Signor Presidente della Camera,

ritengo sia prioritario formulare l'augurio di buon lavoro al neo-eletto Consiglio Regionale e al nuovo esecutivo della nostra Regione, con la ragionevole aspettativa che l'Istituzione che mi onoro di rappresentare, trovi nella corrente legislatura quella rilevanza e quell'attenzione che la proiettino in una dimensione meno indecifrabile e più compiuta.

Vero è, infatti, che la difesa civica, benché di derivazione esogena, siccome trapiantata da un contesto storico, culturale e ambientale di matrice scandinava, è stata innestata nel nostro humus ordinamentale per costituire un ponte tra società civile e apparato amministrativo e più specificamente per proporsi come strumento di contrasto alle derive burocratiche della P.A. Sotto altro aspetto essa è apparsa come meccanismo di raccolta e soluzione di recriminazioni e lamentele ma anche come mission mirata ad ottenere effetti di trasparenza e di responsabilità nell'agire in capo all'Amministrazione.

L'esperienza, peraltro, dei pochi anni di funzionamento reale della difesa civica regionale abruzzese, ha consentito di registrare un'aspirazione alla coesione sociale attraverso la valorizzazione della tutela dei diritti della persona e l'attaccamento a una idea di rispetto e di uguaglianza dei cittadini, spesso discriminati dalla pratica diffusa del "non ascolto" da parte di apparati amministrativi connotati da inammissibili lentezze e conclamati autoritarismi.

Di qui l'impegno della difesa civica abruzzese, che solo di recente ha acquisito dignità statutaria, di recuperare il tempo e le esperienze maturate in altre regioni tradizionalmente all'avanguardia nella cura delle istanze

di democrazia e di funzionalità dialogica avverso l'ostilità genetica, impersonale e tutto sommato indifferente degli uffici pubblici.

Pur tuttavia la prospettiva di inserimento del Difensore civico in un contesto di modernizzazione che gli consentisse uno spazio operativo a tutto campo si è risolta in una manifestazione di buona volontà del legislatore del tutto virtuale e teorica : nei fatti il sistema politico, in tutte le sue strutturazioni, anche periferiche, ha impedito la piena istituzionalizzazione della difesa civica lasciandola priva di ammortizzatori e affidandola, nel concreto, alla capacità e alla determinazione più o meno incisiva dei suoi interpreti. Ciò spiega il motivo per cui alcune regioni sono prive di previsioni normative di istituzione della difesa civica ovvero, pur avendole, non hanno mai nominato difensori civici regionali, o ancora perché non è stato ancora possibile istituire un Difensore Civico Nazionale o infine, peggio ancora, perché il dato normativo è ancora inorganico, sporadico e volutamente incerto.

D'altra parte il clima generale di depotenziamento delle promesse dell'esperienza della difesa civica non è solo un'impressione del momento, ma si evince dalla riduzione dei poteri sostitutivi del difensore civico attraverso le pronunce apparentemente neutre della Consulta e dal difetto di quelle acquisizioni strutturali e funzionali suscettibili di attribuire ai difensori civici regionali la soggettività solida e indiscussa propria delle autorità indipendenti di garanzia.

Tutto ciò spiega anche il motivo per cui la diffusione sul territorio di tale istituzione non ha avuto successo, se è vero, come è vero, se si tien conto della esperienza della Regione Abruzzo, che vi è una presenza assolutamente precaria di difensori civici comunali, provinciali, di comunità montane, di unioni di comuni etc.

Eppure quei difensori locali, sia pure marginalizzati in rapporto ai loro effettivi poteri, sono assolutamente efficienti ed operosi, come emerge dagli incontri di raccordo che spesso vengono tenuti presso la sede del Difensore

civico regionale e su iniziativa di quest'ultimo.

Il Difensore civico regionale, quindi, che può essere definito come organo tutorio cui la legge attribuisce, a garanzia della legalità e della regolarità amministrativa, poteri di controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi nei confronti degli enti locali, compiti di riesame in materia di accesso agli atti, prerogative essenzialmente propulsorie avverso ogni deviazione dell'attività amministrativa nei confronti dei cittadini ed infine il potere di controllo sostitutivo per omissione o ritardo nel compimento di atti obbligatori per legge da parte degli enti locali, in realtà non ha alcun potere caducatorio nei confronti degli atti illegittimi, può vedere disattesa la sua decisione paragiurisdizionale in materia di accesso agli atti, constatata impotente la restrizione progressiva della propria competenza in tema di controllo sostitutivo e, in definitiva, può semplicemente interporre tra l'amministrazione ed il cittadino per ottenere la tutela dei diritti violati, ma rigorosamente privo di qualsivoglia potere esecutivo di intervento.

In tali sensi delineata l'attuale configurazione del difensore civico regionale, l'augurio rivolto al neo-eletto Consiglio regionale è appunto quello di supportare ed incentivare anche normativamente le funzioni del Difensore civico Regionale - oltre che la rete dei difensori civici locali, alla quale il nuovo statuto regionale ha posto particolare attenzione - evitando, tuttavia, di seguire la moda della settorizzazione delle funzioni praticata in alcune regioni, laddove sono stati istituiti il Garante dei diritti delle persone private della libertà personale e il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, moda che in realtà comporta la duplicazione di compiti e inutili esborsi di denaro pubblico. Per quanto riguarda i minori, ad esempio, è proseguita nel corso dell'anno 2008 l'iniziativa in precedenza promossa dal qualificatissimo personale dell'Ufficio e intitolata "Il Difensore civico tra i banchi di scuola" nell'ambito della quale, tra l'altro, si è costituita una proficua collaborazione tra il Difensore Civico e il Provveditore per la lotta al

bullismo.

Ribadisco quindi l'augurio di buon lavoro a codesto Consiglio con la convinzione, che spero non resti delusa, che la difesa civica regionale venga da esso potenziata nell'interesse dei cittadini abruzzesi.

## **L'ORGANIZZAZIONE**

Il Servizio di Segreteria dell'Ufficio del Difensore civico regionale coordina, raccorda e organizza il personale in servizio presso la sede centrale ed i collaboratori delle sedi decentrate ed è strutturato in un Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali e in un Ufficio di Segreteria.

Dal 1° settembre 2005, l'Ufficio per i Rapporti con gli Enti Locali è rimasto privo del Responsabile ed il lavoro grava sul Dirigente e sul Responsabile dell'Ufficio di Segreteria.

Il Responsabile dell'Ufficio di Segreteria è affiancato da due collaboratori di categoria B, di cui uno in malattia dal mese di luglio, collaboratori che svolgono compiti di videoscrittura, protocollo, archiviazione cartacea ed informatica e ricerca giuridica, e da una collaboratrice di categoria C con funzione di Assistente ai Servizi Amministrativi Generali, che si occupa dell'istruttoria di procedimenti amministrativi e della predisposizione di atti contabili e che collabora con il Dirigente per il disbrigo di tutti gli atti che riguardano il corretto funzionamento dell'Ufficio.

La prolungata assenza per malattia di uno dei collaboratori di categoria B ha fatto aumentare il carico di lavoro del resto del personale, che oltre a svolgere le normali funzioni assegnate in sede di programmazione, ha dovuto svolgere anche le mansioni del dipendente assente.

A tutto il personale si riconosce il merito di aver svolto ogni lavoro assegnato con professionalità, dimostrando interesse, iniziativa e senso di appartenenza.

Nell'anno 2008 tutti gli obiettivi prefissati in sede di programmazione sono stati pienamente raggiunti.

## **IL QUADRO COMPLESSIVO DELLE ATTIVITA'**

L'attività che questo Ufficio ha svolto nel corso del 2008 ha avuto come obiettivo principale quello di sensibilizzare l'opinione pubblica su una problematica che è sempre più attuale: la tutela dei diritti del cittadino.

Il raggiungimento di questo obiettivo è stato il filo conduttore nella realizzazione dei progetti individuati in sede di programmazione che prevedevano, oltre all'ordinaria attività dell'Ufficio, il proseguimento del "Progetto Scuola" e l'avvio di nuovi piani di lavoro.

Come per gli anni scorsi, anche nel 2008 si sono tenuti incontri con i Difensori civici locali, incontri che ogni volta hanno evidenziato l'importanza della condivisione delle esperienze.

Nel corso delle riunioni si è constatato un aumento delle richieste di intervento da parte dei cittadini che riguardano sempre di più problematiche sociali, come ad esempio l'assistenza domiciliare, i problemi dei diversamente abili, l'emarginazione e soprattutto la richiesta di fondi da parte di famiglie che versano in condizioni economiche disagiate.

A giudicare dal numero di utenti che si rivolgono ai vari Difensori civici locali, possiamo affermare che il nostro proposito di realizzare una rete di difesa civica locale, anche se lentamente, è in fase di realizzazione.

Nel corso del 2008 questo Ufficio ha riscontrato un notevole aumento di richieste provenienti da molte Associazioni di categoria ed è per questo motivo che ci siamo attivati per realizzare un'anagrafe delle Associazioni il più completa e aggiornata possibile operando una suddivisione per tipologia.

Grazie a questo lavoro siamo riusciti ad avere un quadro più completo dei possibili servizi agli utenti sul territorio della Regione ed abbiamo potuto fornire al pubblico informazioni precise per facilitare la risoluzione dei vari

problemi che ci venivano sottoposti, anche se a volte non erano di nostra stretta competenza.

Per la realizzazione del piano di lavoro, che in sede di programmazione prevedeva la promozione dell'istituzione della difesa civica locale, questo Ufficio ha ritenuto di prendere contatti, iniziando dai Comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti risultanti dall'ultimo censimento della popolazione.

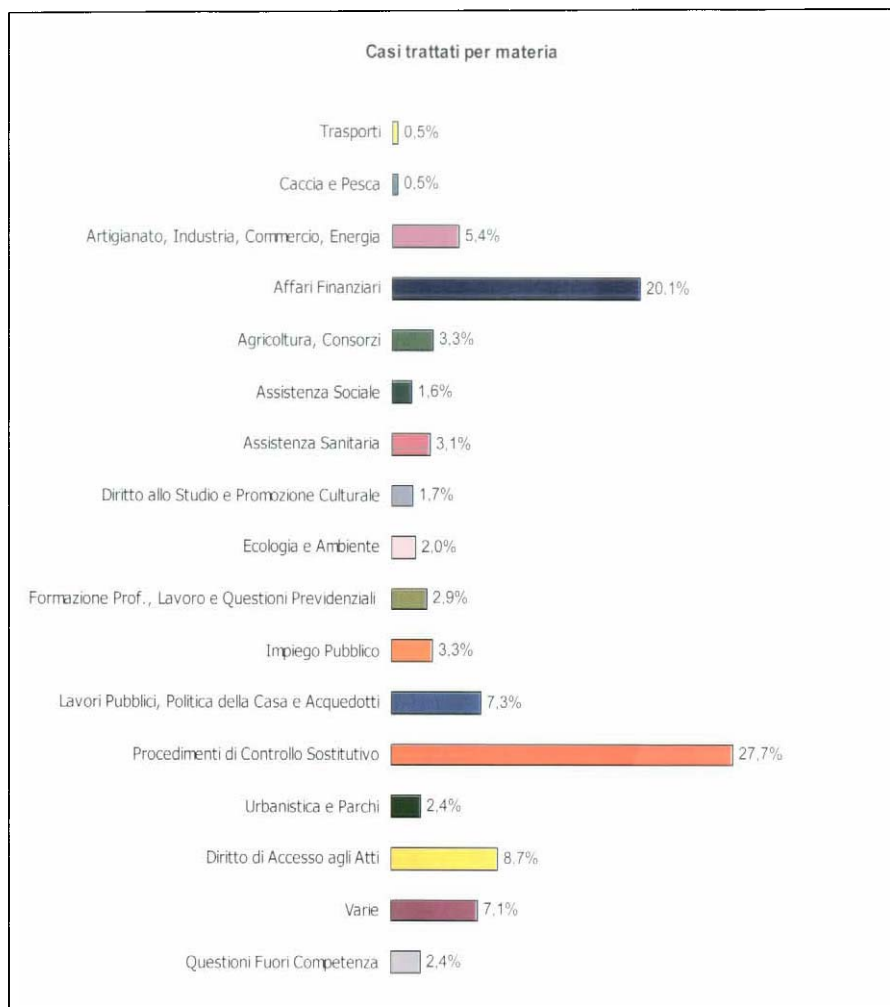
Sono stati molti gli Enti interessati a tale iniziativa che hanno assicurato di prendere in esame tale proposta.

Il controllo sostitutivo sull'approvazione dei rendiconti dell'esercizio finanziario 2007 ha impegnato questo servizio in modo significativo in quanto, a causa del riordino degli ATO e dei ritardi sull'assegnazione dei contributi alle Comunità Montane, molti Enti hanno dovuto affrontare problematiche contabili rilevanti prima di poter procedere a dette approvazioni.

Sono aumentate considerevolmente le pratiche riguardanti l'accesso agli atti con la differenza che, mentre negli anni precedenti tali richieste venivano soprattutto da parte di consiglieri comunali, nel 2008 la tipologia di richieste intervento si è ampliata, delineando in tal modo un atteggiamento più consapevole dei cittadini, rispetto ai doveri della pubblica amministrazione.

Come per gli anni scorsi, anche per il 2008 i cittadini della nostra regione hanno usufruito di un servizio sollecito e professionale, grazie alla pubblicizzazione dei servizi che offre questa struttura attraverso la distribuzione di materiale illustrativo e alle informazioni contenute nel sito Internet, attraverso il quale è possibile, via e-mail, inviare richieste di intervento.

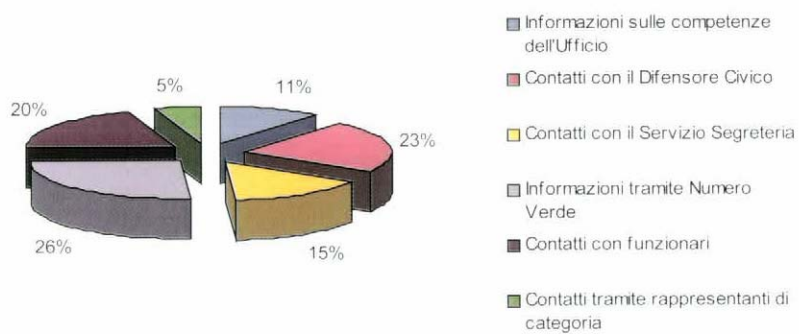
Questo ulteriore canale di comunicazione, di facile utilizzo, unitamente al numero verde, ha incrementato notevolmente il numero di richieste di intervento di alcune categorie di cittadini e di operatori della pubblica amministrazione, richieste che spesso sono state evase in tempo reale.

**SINTESI GRAFICA DELL'ATTIVITA'**

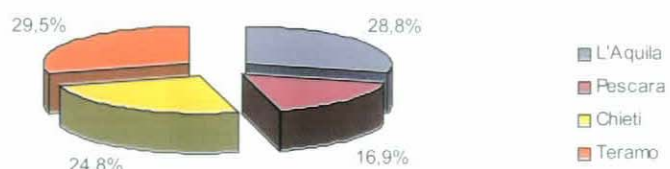
### Tempi di evasione pratiche



### Monitoraggio contatti



## Casi trattati per Provincia



## Enti destinatari dell'intervento



## **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

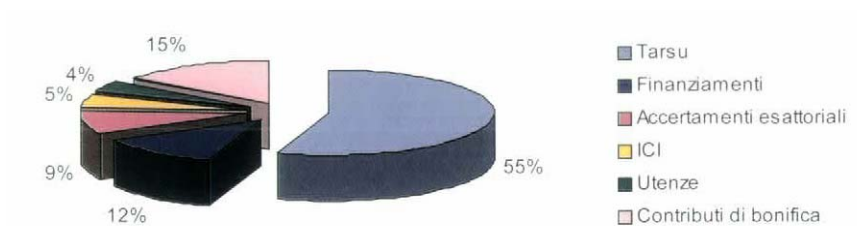
modi ed i termini per effettuare le segnalazioni.

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.

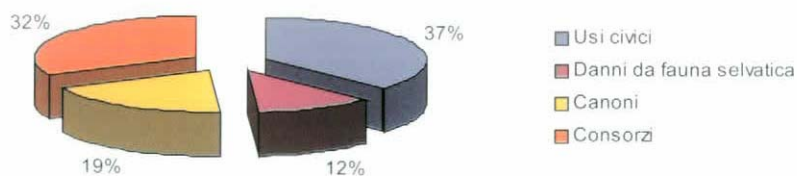
L'Ufficio provvedeva ad interessare della questione la competente Direzione regionale, facendo presente che, dalla documentazione prodotta dalla società istante, si evinceva che le criticità rilevate in sede di valutazione, risultavano comunque sanate, pur se in un periodo successivo alla chiusura del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

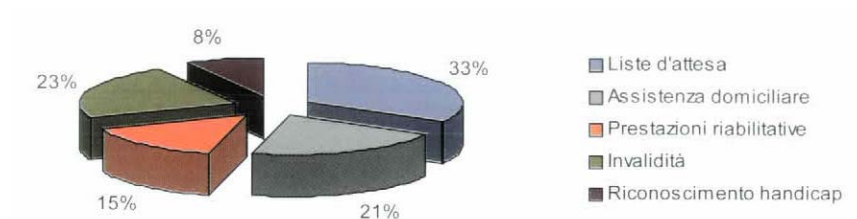
Pertanto, nel caso di specie, mancando tale titolo, l'esercizio della caccia in quel determinato territorio doveva essere soggetto alle regole di diritto comune, compresa dunque la necessaria autorizzazione regionale per il mutamento di destinazione d'uso delle stesse aree.

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

miglioramento delle prestazioni, l'abbattimento delle liste di attesa, la garanzia di servizi qualificati, in un settore delicato, quale quello della sanità, nel rispetto del diritto alla salute garantito a livello costituzionale ai cittadini, si inserisce sempre più spesso la figura del Difensore civico, che, anche nell'anno 2008, si è fatto più volte portavoce dei bisogni e dei diritti disattesi dei cittadini.

Nel corso dell'anno passato le pratiche relative alla sanità e all'assistenza sociale hanno visto un notevole incremento, e le segnalazioni che hanno interessato l'Ufficio sono risultate molto variegate, investendo diversi aspetti delle problematiche che notoriamente si incontrano in tali materie.

Uno dei problemi che ha visto impegnato l'Ufficio in diverse occasioni riguarda le segnalazioni sempre più frequenti di ritardi per l'esecuzione di esami diagnostici e le difficoltà nelle prenotazioni delle prestazioni specialistiche; anche comportamenti poco corretti del personale sanitario, sono stati posti all'attenzione del Difensore civico: in questi casi l'Ufficio, non potendo svolgere indagini o accertamenti in relazione ai fatti denunciati, è intervenuto comunque chiedendo chiarimenti o sollecitando risposte da parte delle Direzioni delle Aziende sanitarie.

### **1.3.1 Liste d'attesa: il Difensore civico richiama l'attenzione delle Aziende sanitarie**

Il Difensore civico interveniva più volte sul ricorrente problema delle liste di attesa, per l'effettuazione di esami presso le strutture delle Aziende Sanitarie regionali.

Le istanze provenivano da quegli utenti - la maggior parte dei quali affetti da patologie di grave natura - che, pur necessitando di frequenti e tempestivi controlli, non riuscivano ad ottenere in tempi ragionevoli la prenotazione degli esami prescritti.

Il dilatarsi delle liste di attesa, a volte di mesi o anche di

anni, porta con sé una serie gravissima di problemi, tra i quali:

- la violazione del diritto alla salute, previsto dalla Costituzione per tutti i cittadini;
- l'aggravamento delle condizioni di salute di quei malati che, già provati da gravi patologie, non possono contare su un'assistenza tempestiva e adeguata;
- la totale mancanza di considerazione dell'importante aspetto della prevenzione, che in tal modo non può essere attuato, se non facendo ricorso a strutture private a pagamento.

A seguito delle richieste di intervento, il Difensore civico richiamava l'attenzione delle Aziende Sanitarie della Regione sull'opportunità di studiare soluzioni per tentare di ridurre al minimo tali attese.

Un caso particolare riguardava una struttura sanitaria, nella quale, per l'esecuzione dell'esame di densitometria ossea, venivano prenotati appuntamenti a distanza di oltre due anni dalle richieste.

L'Azienda Sanitaria, interpellata dal Difensore civico confermava, purtroppo, che tali dati corrispondevano alla realtà: nel territorio di competenza era infatti presente un solo apparecchio per l'esecuzione dell'esame, che, pur se operante a pieno regime, non riusciva a smaltire l'alta richiesta degli utenti, provenienti anche da altre regioni.

L'unica possibilità di accorciare i tempi di attesa era data dall'effettuazione di un esame "alternativo" a quello effettuato tramite raggi X, ossia la densitometria a mezzo di ultrasuoni quantitativa.

Tale tipo di tecnica, come dimostrato da diversi studi clinici, risultava ugualmente valida in termini di riproducibilità, di valutazione del rischio di fratture, di controllo delle terapie.

Inoltre, non implicando l'utilizzo di radiazioni, ed essendo di rapida e facile esecuzione, tra l'altro con costi inferiori, avrebbe favorito un drastico abbattimento delle liste di attesa e della spesa sanitaria.

L'Azienda Sanitaria, alla luce di tali valutazioni e delle

sollecitazioni del Difensore civico, inoltrava una circolare rivolta a tutti i Medici di medicina generale e ai Responsabili dei distretti sanitari di base della zona, invitandoli a prescrivere, ove possibile, la densitometria ossea a mezzo ultrasuoni, ciò al fine di utilizzare al meglio le risorse e di contenere i tempi di attesa.

A distanza di pochi mesi, conformandosi tutti i medici di base alle direttive impartite dalla ASL, i tempi di attesa per l'effettuazione dell'esame risultavano di gran lunga ridotti.

### **1.3.2 Gli ingressi nelle strutture sanitarie e assistenziali e l'assistenza domiciliare agli anziani**

L'Ufficio affrontava diversi casi inerenti l'inserimento in Residenze Sanitarie Assistite di cittadini anziani non autosufficienti, soprattutto a causa della formazione di lunghe liste d'attesa.

I tempi di attesa, in molti casi di svariati mesi, determinavano una situazione spesso impossibile da fronteggiare, con conseguenti gravi difficoltà per le famiglie, vista l'elevata età media delle persone da ricoverare, la gravità delle patologie e, non ultimo, il sistema di vita attuale, che vede nella maggior parte dei casi i componenti della famiglia impegnati fuori casa per tutto l'arco della giornata.

Il Difensore civico, oltre a tentare di risolvere i singoli casi, più in generale svolgeva un'azione presso tutte le Aziende Sanitarie al fine di giungere ad uno snellimento delle procedure, volte anche all'abbattimento delle liste di attesa per l'ingresso in strutture sanitarie.

In taluni casi, l'Ufficio riusciva a dare risposte positive, che consentivano di giungere a soluzioni immediate per l'ingresso degli anziani nelle strutture sanitarie.

Sempre per quanto concerne l'assistenza sanitaria a soggetti disabili e non autosufficienti, il Difensore civico raccoglieva numerose segnalazioni di cittadini che, pur

manifestando la volontà di assistere i propri congiunti personalmente presso le proprie abitazioni, a fronte della richiesta di prestazioni assistenziali di base, ricevevano soluzioni improprie.

Molto spesso, infatti, l'assistenza domiciliare era garantita solo per poche ore settimanali, spesso in orari poco utili, in quanto non coincidenti con i bisogni dell'assistito.

In alcuni casi, attraverso l'intervento del Difensore civico, si riusciva ad ottenere che le ore di assistenza domiciliare venissero erogate in modo tale da garantire una dignitosa qualità della vita del malato, e di conseguenza, della propria famiglia.

### **1.3.3 Il Difensore civico interviene sul trasferimento di pazienti da strutture sanitarie in case di riposo**

Si rivolgevano all'Ufficio i familiari di alcune persone affette da disturbi psichici, preoccupati per il fatto che la struttura nella quale i propri congiunti erano curati ed ospitati - ormai da svariati anni - era in procinto di chiudere, con conseguente trasferimento in case di riposo della maggior parte dei malati.

La struttura infatti, non ricevendo da tempo gli accrediti da parte della Regione, era costretta alla dimissione dei pazienti.

La situazione era aggravata dal fatto che il trasferimento in altre strutture sarebbe avvenuto con oneri a carico dei familiari dei pazienti, anche se gli stessi, affetti da patologie mentali croniche, avrebbero dovuto essere a totale carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Gli interessati segnalavano inoltre che la struttura in procinto di chiudere, essendo dotata di personale altamente specializzato e dei previsti standard per il tipo di patologia (non presenti in una casa di riposo per anziani), era in grado di fornire prestazioni adeguate ai propri congiunti.

Il Difensore civico interveniva, ritenendo non corretto il trasferimento dei pazienti da strutture sanitarie verso il

settore assistenziale, ossia in strutture di mera custodia - quali sono le case di riposo - poiché del tutto inadeguate a fornire corretti ed idonei interventi curativi e riabilitativi a tutela della salute e dei bisogni reali dei malati di mente.

Inoltre, visto che la legge non prevede alcuna retta per il ricovero dei malati di mente, considerava illegittima la richiesta di pagamento in tal senso.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, la maggior parte dei pazienti veniva sistemata in limitrofi Centri di Igiene Mentale e quindi, in strutture dotate degli stessi standard professionali della struttura di provenienza, senza aggravio di costi per i congiunti; solo una minima parte degli ospiti, aventi prevalentemente problemi di tipo geriatrico, venivano trasferiti in Residenze Sanitarie Assistite.

#### **1.3.4 Quale Comune paga la retta di ricovero di anziani, in caso di loro indigenza?**

L'Ufficio si occupava di varie problematiche inerenti la determinazione dei Comuni ai quali competeva farsi carico delle contribuzioni relative alle rette di ricovero degli assistiti meno abbienti, presso strutture residenziali.

Una delle questioni sottoposte all'attenzione dell'Ufficio riguardava la definizione dell'Amministrazione comunale tenuta agli obblighi connessi all'integrazione economica in favore dei soggetti che necessitavano di degenza stabile in istituzioni di assistenza, in quanto l'intervento economico era stato richiesto in un momento successivo all'inizio del ricovero.

La fattispecie è disciplinata dalla L. 8 novembre 2000, n. 328, il cui art. 6, comma 4, ha sostituito alla previgente condizione del domicilio di soccorso il requisito della residenza, disponendo che "per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il Comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica".

Il legislatore, perciò, ha ritenuto che la residenza precedente alla degenza costituisca l'elemento obiettivo di collegamento, atto a designare il Comune tenuto a farsi carico delle prestazioni correlate allo stato di difficoltà e disagio del degente.

Tali disposizioni non contengono tuttavia alcun riferimento all'ipotesi in cui il bisogno di sostegno economico, non sussistente al momento dell'accesso nel sistema di cura, si concretizzi successivamente.

La normativa, nel richiamare l'attributo del "ricovero stabile presso strutture residenziali", non intende riferirsi alla permanenza originaria, ma a quella presso un istituto determinato e, quindi, all'ultima che abbia la caratteristica della stabilità: la ratio della norma, infatti, è proprio quella di evitare che l'intervento economico sia sostenuto dai comuni nel cui territorio hanno sede le medesime strutture.

La disposizione individua chiaramente il Comune competente con riferimento alla residenza acquisita antecedentemente al soggiorno, ma, nel contempo, valorizza anche l'ulteriore prerogativa della "eventualità" dell'integrazione, nel senso che quest'ultima è dovuta anche quando — in un secondo tempo — si verifichi l'effettiva necessità dell'accollo pubblico delle spese.

Pertanto, ove non vi sia soluzione di continuità fra i vari ricoveri in diversi istituti (nel qual caso l'Ente obbligato sarà certamente il Comune della residenza stabilita anteriormente al primo accesso), per precisare il momento temporale, rispetto al quale va accertata la residenza del ricoverato, ciò che rileva è il tipo di assistenza prestata in concreto presso ogni singolo istituto.

Tale interpretazione trova conferma nei casi di ingressi in residenze assistite fondati su patologie fra loro diverse o risolte; in tali eventualità, risulterebbe palese l'incongruità di un'applicazione della disciplina che attribuisse l'onere della contribuzione economica, comunque, al Comune di residenza precedente al ricovero iniziale, qualora si prendesse in considerazione solamente la degenza originaria

presso una residenza assistita, magari determinata da una patologia differente od ormai conclusa.

Pertanto il Difensore civico riteneva che, al fine di determinare la residenza della persona da assistere e il Comune conseguentemente obbligato alla contribuzione economica, doveva farsi riferimento all'ultimo ricovero — presso un luogo di dimora sociale — avente il carattere della stabilità.

### **1.3.5 Il Difensore civico esorta al rispetto dei tempi nel riconoscimento dell'invalidità**

Varie problematiche venivano all'evidenza dell'Ufficio per quanto concerne i casi di invalidità civile e i ritardi o gli errori connessi alla concessione delle indennità.

Si trattava in particolare di cittadini appartenenti a fasce deboli, per i quali l'Ufficio si adoperava fornendo in molti casi una corretta informazione e spiegazione della normativa e delle modalità di attuazione della stessa, in altri con interventi più mirati, volti a sollecitare gli uffici competenti per una corretta definizione delle pratiche.

Spesso venivano segnalati i notevoli ritardi relativi al procedimento di accertamento sanitario dell'invalidità civile prevista dall'art. 1 comma 7 della L. 295/90.

Tale disposizione prescrive che, a seguito di domanda presentata dal cittadino alla ASL competente per territorio, la Commissione medica della ASL, effettuata la visita medica, redige un verbale che attesta la sussistenza o meno dei requisiti necessari per i benefici assistenziali e stabilisce il grado di invalidità.

In molti casi l'Ufficio interveniva nei confronti delle Aziende Sanitarie, richiamandole ad una più corretta applicazione delle procedure, in particolar modo per quanto riguarda la trasmissione dei verbali di accertamento dell'invalidità all'INPS, il cui ritardato adempimento faceva slittare notevolmente i tempi per l'erogazione delle relative indennità.

### **1.3.6 Le tipologie di esenzione della tassa automobilistica per i portatori di handicap**

Ad un cittadino disabile era stata negata l'esenzione dalla tassa automobilistica, in quanto il competente Servizio della Giunta regionale non aveva ritenuto che la sua patologia rientrasse tra quelle per le quali era prevista l'esenzione.

La legge prevede l'esenzione dal pagamento della tassa per i veicoli destinati alla mobilità dei cittadini portatori di handicap o invalidi.

L'esenzione riguarda le autovetture, le motocarrozze, i motoveicoli per trasporto promiscuo, con limitazione di cilindrata fino a 2000 cc., per i veicoli a benzina e fino a 2800 cc., per i veicoli diesel.

L'esenzione è concessa per un solo veicolo, la cui targa deve essere indicata al momento della presentazione della domanda.

Il beneficio fiscale, che si applica sia ai veicoli condotti dai disabili, sia a quelli utilizzati per il loro accompagnamento, spetta al portatore di handicap/invalido intestatario del veicolo, oppure alla persona intestataria del veicolo, se il portatore è fiscalmente a suo carico.

Sono previste quattro tipologie di esenzione:

- disabilità con patologia che comporta ridotte o impedito capacità motorie e permanenti;
- disabilità con patologia o con pluriamputazioni che comportano limitazione grave e permanente della deambulazione;
- disabilità mentale o psichica;
- disabilità per ciechi e sordomuti.

Il Difensore civico, acquisita tutta la documentazione relativa allo stato di invalidità dell'interessato, riteneva che la sua disabilità rientrasse in una categoria per la quale l'esenzione è prevista dalla legge e, pertanto invitava il competente Servizio a rivalutare la propria determinazione.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, il Servizio, ammettendo l'errore di valutazione, riconosceva all'interessato il diritto all'esenzione del bollo.

### **1.3.7 Indennità di accompagnamento: le procedure devono essere trasparenti ed efficaci**

Diversi sono stati gli interventi dell'Ufficio in merito alla mancata o ritardata erogazione delle prestazioni relative all'indennità di accompagnamento.

L'indennità di accompagnamento o assegno di accompagnamento, è un sostegno economico statale pagato dall'Inps che viene erogato alle persone che non possono compiere gli atti quotidiani della vita che necessitano di assistenza continuativa.

L'importo dell'indennità è erogato per dodici mensilità e viene aggiornato ogni anno dal Ministero dell'Interno.

L'indennità non è cumulabile con altre indennità simili, non è subordinata a limiti di reddito o di età, non è reversibile, non è incompatibile con lo svolgimento di attività lavorativa e spetta anche in caso di ricovero a pagamento in strutture residenziali.

Non spetta, invece se l'assistenza non ha carattere continuo, ma è finalizzata ad una emergenza temporanea.

Per richiedere il riconoscimento di invalidità e l'indennità è necessario presentare una domanda alla Commissione Medica per gli Invalidi Civili della Asl di residenza, allegando il certificato del medico curante, che deve riportare la nota: "persona che necessita di assistenza continua non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita".

La Corte di Cassazione ha ulteriormente ribadito che "l'indennità di accompagnamento, prevista quale misura assistenziale diretta anche a sostenere il nucleo familiare, va riconosciuta a coloro che, pur capaci di compiere materialmente gli atti elementari della vita quotidiana, necessitano di accompagnatore perché sono incapaci (in

ragione di gravi disturbi della sfera intellettuale e cognitiva, addebitabili a forme avanzate di stati patologici) di rendersi conto della portata dei singoli atti che vanno a compiere e dei modi e dei tempi in cui gli stessi devono essere compiuti”.

L'Ufficio, in tutti i casi trattati, richiama le Aziende sanitarie regionali sulla necessità di dare corretta applicazione alle disposizioni legislative ed ai principi giurisprudenziali in materia, al fine di garantire agli utenti procedure trasparenti ed efficaci.

### **1.3.8 I diritti degli stranieri in tema di assistenza sanitaria**

Un cittadino extracomunitario si rivolgeva all'Ufficio in quanto gli era stata negata l'effettuazione di una visita specialistica urgente presso una struttura sanitaria della Regione, in quanto non risultava iscritto al Servizio sanitario nazionale.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria agli stranieri possono individuarsi diverse tipologie di trattamento in relazione a cittadini stranieri comunitari, stranieri extracomunitari e stranieri obbligati e non obbligati all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

I cittadini comunitari che, durante un soggiorno temporaneo in Italia, hanno necessità di far ricorso a cure sanitarie urgenti, possono rivolgersi alle strutture pubbliche e private convenzionate del Servizio sanitario nazionale.

Essi possono usufruire delle cure sanitarie fornite a titolo gratuito, salvo il pagamento di un ticket a carico dell'assistito.

A tale scopo, il Ministero della Salute ha istituito uno speciale carnet che viene rilasciato dalla ASL a tutti coloro che presentano un attestato comunitario; questo carnet riporta le istruzioni per ottenere le prestazioni sanitarie negli ambulatori e negli ospedali del Servizio Sanitario

Nazionale, o in quelle private accreditate.

Diversa è invece la normativa sull'assistenza agli extracomunitari, dettata sia dalle disposizioni in materia sanitaria, sia dalle norme del T.U. (D.Lgs. n. 286/1998, modificato dalla L. 189/2002), che, all'art. 34, indica che sono obbligati all'iscrizione, a parità di trattamento con i cittadini italiani, i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, i quali:

- siano regolarmente soggiornanti e abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato, lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;
- siano regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

L'assistenza sanitaria spetta anche ai familiari a carico regolarmente soggiornanti e viene assicurata fin dalla nascita ai figli minori di extracomunitari iscritti al Servizio Sanitario Nazionale.

Lo straniero è iscritto, unitamente con i familiari a carico, negli elenchi degli assistibili della ASL nel cui territorio ha la residenza anagrafica ovvero, in mancanza di essa, l'effettiva dimora (domicilio indicato nel permesso di soggiorno); in caso di variazione di domicilio abituale, lo straniero è tenuto a darne comunicazione alla ASL.

L'iscrizione ha efficacia fino alla scadenza o revoca del permesso di soggiorno ed è illimitata in presenza di carta di soggiorno.

Nel caso sottoposto all'attenzione del Difensore civico, il cittadino extracomunitario non era ancora iscritto al Servizio sanitario nazionale, ma risultava regolarmente soggiornante in Italia; poiché, tra l'altro, la prestazione richiesta rivestiva il carattere dell'urgenza, l'Ufficio invitava l'Azienda sanitaria ad ottemperare alle prestazioni richieste dallo stesso.

Con riferimento infatti ai cittadini extracomunitari

non iscritti, ma regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, la legge prevede che, nei loro confronti, siano comunque assicurate le prestazioni ospedaliere urgenti e le prestazioni sanitarie di elezione, previo pagamento delle relative tariffe.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, l'Azienda sanitaria, riconosciuto l'errore di valutazione della posizione del cittadino extracomunitario, comunicava di aver provveduto ad effettuare la visita richiesta.

### **1.3.9 L'assistenza sanitaria per gli italiani all'estero**

Si rivolgeva al Difensore civico un cittadino che si era visto negare il rimborso di cure effettuate all'estero.

Lo stesso aveva liberamente scelto di effettuare un intervento chirurgico all'estero, visto che la tecnica operatoria praticata fuori Italia era stata giudicata meno invasiva rispetto al tipo di intervento praticato nel nostro Paese.

Con riguardo all'assistenza sanitaria indiretta per ricoveri ospedalieri all'estero - quale disciplinata in generale dal D.M. 3 novembre 1989 (poi modificato dal D.M. 30 agosto 1991) - il rimborso delle spese sostenute per cure mediche e chirurgiche è possibile, in mancanza di preventiva autorizzazione, solo a condizione dell'eccezionale gravità ed urgenza delle cure stesse.

La normativa vigente non legittima, infatti, ai fini della risarcibilità dell'intervento, la libera scelta del paziente, ma esige che la stessa sia dettata dalla non adeguatezza dell'intervento eseguibile o dalla esigenza obiettiva di procedure o tecniche non praticate in Italia.

Nel caso di specie, considerato che un intervento meno invasivo avrebbe salvaguardato le già precarie condizioni del paziente e che il tipo di tecnica utilizzata all'estero non era praticata in Italia, l'Ufficio invitata il competente Servizio della Giunta regionale a voler riconsiderare l'intera questione, valutando l'eventualità di concedere

il rimborso.

Sempre in tema di rimborso di spese ospedaliere sostenute all'estero, interessante il caso di un cittadino che, durante una vacanza all'estero, era stato ricoverato per cure urgenti; lo stesso, tornato in Italia, si rivolgeva all'Ufficio in quanto non si era visto riconoscere il relativo rimborso.

Generalmente l'istanza di rimborso attiene ad una posizione di interesse legittimo, vista la sussistenza in proposito di un potere autorizzatorio dell'autorità amministrativa, espressione della propria discrezionalità amministrativa in quanto la stessa, oltre a verificare l'esistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi, è vincolata comunque dalle risorse economiche di cui dispone.

Quando la domanda di rimborso è relativa a spese ospedaliere sostenute all'estero, per un ricovero resosi necessario da motivi di urgenza, costituiti da una situazione di pericolo di vita o di aggravamento della malattia o di una non adeguata guarigione, viene in considerazione una posizione dell'assistito avente natura di diritto soggettivo perfetto, il diritto alla salute, riconducibile all'art. 32 della Costituzione.

In tali casi la Pubblica Amministrazione non ha alcuna discrezionalità amministrativa in senso stretto, ma soltanto un potere di apprezzamento dell'urgenza della prestazione sanitaria ottenuta all'estero, secondo criteri di discrezionalità tecnica, il cui esercizio, non essendo espressione di un potere di supremazia della Pubblica Amministrazione, è sempre inidoneo a determinare l'affievolimento del diritto soggettivo, tanto più di un diritto soggettivo primario e fondamentale come quello alla salute.

Alla luce delle considerazioni del Difensore civico, il competente Servizio della Giunta regionale provvedeva ad effettuare il rimborso.

### **1.3.10 Il farmaco, ritenuto indispensabile ed insostituibile, deve essere gratuito**

Un cittadino abruzzese segnalava all'Ufficio le difficoltà economiche dovute al fatto che, a causa della sua grave malattia, era costretto ad acquistare quasi quotidianamente dei costosi farmaci, per i quali il Servizio sanitario nazionale non riconosceva l'esenzione.

In tema di assistenza farmaceutica offerta dal Servizio Sanitario Nazionale, l'art. 10, comma 2, del D.L. 463 del 1983 (convertito in L. 638 del 1983) prevede la compartecipazione statale alla spesa dei farmaci indispensabili ed insostituibili per il trattamento di gravi condizioni o sindromi che esigono terapie di lunga durata.

E' onere dell'interessato provare la sussistenza del requisito della indispensabilità e insostituibilità del farmaco: solo in presenza di tale prova, la sostanza medicinale, ancorchè non compresa nel prontuario terapeutico, può essere posta a carico del Servizio sanitario nazionale, previa disapplicazione del prontuario terapeutico medesimo, nella parte in cui quest'ultimo non comprende il farmaco.

Poiché, dall'esame delle certificazioni mediche prodotte dall'interessato, risultava che il farmaco in questione era indispensabile per il trattamento della patologia da cui lo stesso era affetto, l'Ufficio invitava il Servizio competente a riconoscere l'esenzione.

## 1.4 DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

### Diritto allo studio



La Costituzione riserva una grande attenzione alla promozione di un'effettiva generalizzazione del diritto allo studio e alla garanzia, per tutti i cittadini, di accedere alla istruzione per un congruo numero di anni.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9 Cost.), detta le norme generali sull'istruzione (art. 33 Cost.) e apre la scuola a tutti, prevedendo una istruzione obbligatoria e gratuita per almeno dodici anni e comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età.

Per rendere effettivo tale diritto la Repubblica prevede borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze e attribuisce ai capaci e meritevoli, anche privi di mezzi, il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34 Cost.).

L'art. 117 della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni la materia dell'istruzione.

Allo Stato è attribuita in via esclusiva la potestà legislativa per le norme generali sull'istruzione.

Tale diritto è ribadito anche dallo Statuto della Regione Abruzzo che all'art. 8 stabilisce che la Regione promuove la cultura, lo sport, l'arte e la scienza; valorizza gli apporti degli abruzzesi allo sviluppo della Repubblica; cura e valorizza i beni e le iniziative culturali; salvaguarda il patrimonio costituito dalle specificità regionali; assicura misure adeguate per la piena realizzazione del diritto allo studio; sostiene la ricerca scientifica e tecnologica in armonia con gli indirizzi dei programmi nazionali, interregionali ed europei; promuove intese ed iniziative con il sistema universitario; l'istruzione e la formazione professionale sono compiti della Regione che cura anche l'ordinamento delle professioni.

#### **1.4.1 I diritti degli studenti lavoratori**

La prima fonte legislativa ad affermare il diritto allo studio per i lavoratori è l'art. 10 dello Statuto dei Lavoratori; la prima attuazione si ebbe nel 1993, con il rinnovo del contratto collettivo dei metalmeccanici, che introdusse l'istituto delle 150 ore, progressivamente estese negli anni alla quasi totalità dei contratti nazionali.

Si tratta di un monte ore di permessi retribuiti concessi ai lavoratori per la propria formazione professionale, ma anche per corsi non strettamente legati all'attività lavorativa, come il conseguimento di un diploma o di una laurea.

La Legge n. 53 del 2000 ha introdotto in Italia i congedi per la formazione.

Ad un monte ore di permessi retribuiti, si aggiunge la possibilità di un periodo formativo non retribuito, durante il quale il lavoratore conserva il posto di lavoro.

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

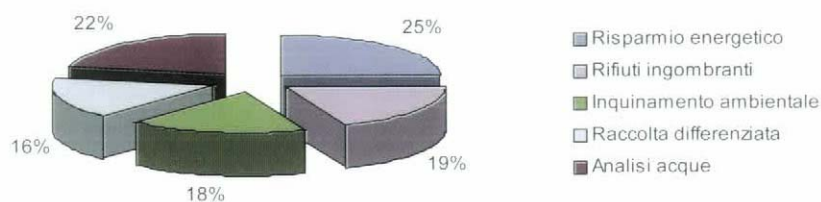
dell'insegnamento ed un valido supporto per gli studenti disabili.

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**

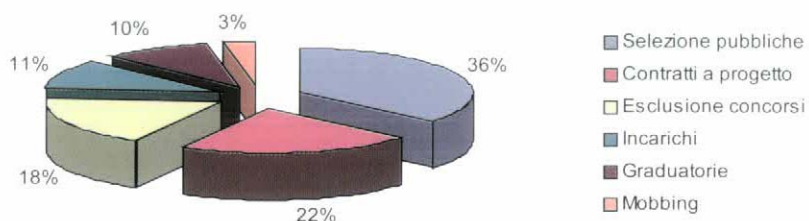
Si rivolgeva all'Ufficio un gruppo di cittadini residenti nel centro storico di una città abruzzese, infastiditi dagli schiamazzi notturni degli avventori dei locali pubblici, aperti fino a notte fonda.

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

dell'indennità a favore del personale adibito all'uso di terminali – in considerazione del fatto che tale attività sia da considerarsi particolarmente disagiata - appariva legittima e coerente con lo spirito del contratto collettivo nazionale di lavoro, quando nell'accordo aziendale siano individuati puntualmente i profili professionali e le classi di lavoratori che possono beneficiare di tale indennità.

L'attribuzione della stessa in modo generalizzato, invece, contrasterebbe con la previsione contrattuale, visto che ormai l'utilizzo del terminale è strumento quotidiano di lavoro, dal dirigente al collaboratore.

Tra questi ultimi andranno individuati quei particolari profili, ad esempio i lavoratori addetti al protocollo, per i quali l'uso del terminale costituisce l'oggetto della prestazione lavorativa, in considerazione dell'uso continuo rispetto alla prestazione lavorativa complessiva.

Gli interessati, essendo tutti impiegati all'Ufficio Protocollo, e quindi addetti per la maggior parte delle ore lavorative al terminale, avevano pertanto diritto alla corresponsione di un'indennità in questione.

#### **1.6.8 Tutte le procedure pubbliche devono ispirarsi all'imparzialità e alla trasparenza**

Sulla pubblicazione di avvisi pubblici per l'affidamento di incarichi di collaborazione, l'Ufficio interveniva svariate volte nell'arco dell'anno, poiché, spesso, le procedure poste in atto non erano eseguite nel rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità.

In particolare, veniva segnalato all'Ufficio il caso di un bando pubblico, relativo alla selezione di farmacisti, nel quale non erano stati indicati i criteri e le modalità di valutazione dei titoli presentati dai candidati, cosicché la scelta dei designati sarebbe avvenuta ad personam, e non sulla base di una procedura comparativa.

Inoltre, si segnalava che al bando non era stata data alcuna pubblicità, contravvenendo a quanto disposto dal

comma 54 dell'art. 3 della L. 244/2007.

Dopo un accurato esame della problematica, il Difensore civico rilevava la palese contraddittorietà tra la parte narrativa della Deliberazione di Giunta regionale dalla quale si evinceva che l'individuazione dei soggetti partecipanti alla selezione pubblica, per il reclutamento di farmacisti, veniva effettuata per titoli, e la parte dispositiva, nella quale si disponeva genericamente l'emanazione dell'avviso pubblico mediante l'espletamento delle procedure selettive, senza specificazione alcuna delle modalità di valutazione dei titoli richiesti, per la necessaria formazione della apposita graduatoria.

Inoltre, nell'atto deliberativo era demandata al Componente la Giunta preposto alla Sanità l'indicazione delle professionalità da destinare al progetto, individuando le stesse tra quelle giudicate idonee, a seguito della procedura selettiva ed inserite in apposito elenco.

Disposizione, questa, che si poneva in palese discordanza con le disposizioni di cui agli artt. 4 e 70 del D.Lgs. 165/2001, nonché dell'art. 4 della L.R. 77/1999, in quanto atto di gestione attribuito in capo ai dirigenti e non rientrante tra gli atti di indirizzo politico-amministrativo.

La procedura attivata appariva, altresì, in contrasto con le norme di cui agli artt. 7 e 36 del D.Lgs. 165/2001, oltre che con le disposizioni di cui agli artt. 7 e 8 dell'Atto di Organizzazione, adottato con delibera di Giunta Regionale n. 871/2001, sue successive modifiche ed integrazioni) concernenti le modalità di assunzione agli impieghi regionali.

Al riguardo, veniva rammentato che tutte le procedure pubbliche e, quindi, anche quelle per soli titoli, devono ispirarsi, come previsto dal decreto sopra menzionato, ai seguenti principi:

- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti atti a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali eventualmente richiesti in relazione alle posizioni da ricoprire;
- adeguata pubblicità della selezione e modalità

di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento;

- composizione della commissione esclusivamente con esperti di comprovata competenza, con esclusione dei componenti gli organi politici dell'amministrazione, di coloro che ricoprono cariche politiche, dei rappresentanti sindacali o designati dalle organizzazioni sindacali.

Inoltre, per quanto concerne il conferimento di incarichi di collaborazione, l'art. 7 del D.Lgs. 165/2001, al comma 6 bis ribadisce che le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per l'attribuzione di detti incarichi.

Visto che, nel caso di specie, risultava evidente la mancata applicazione dei principi sopra ricordati, stante l'assenza di una necessaria graduatoria formulata sulla base di una valutazione comparativa dei candidati (quantomeno attraverso i titoli posseduti) e la totale mancanza di trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, si invitava l'Ente ad agire in autotutela per l'annullamento del procedimento posto in essere.

#### **1.6.9 I lavoratori dei call center hanno diritto all'indennità di disoccupazione**

Un caso sottoposto all'attenzione dell'Ufficio riguardava il rigetto di un'istanza intesa ad ottenere l'indennità di disoccupazione, in quanto l'INPS presupponeva, erroneamente, che il lavoro svolto dall'interessato presso un call center avesse natura autonoma e non subordinata.

A tal proposito, veniva precisato che una sentenza della Corte di Cassazione n. 9812 del 14/04/08 ha stabilito che gli operatori che svolgono l'attività nei call center devono essere considerati a tutti gli effetti "lavoratori subordinati", in quanto soggetti al potere direttivo, disciplinare e di controllo del datore di lavoro.

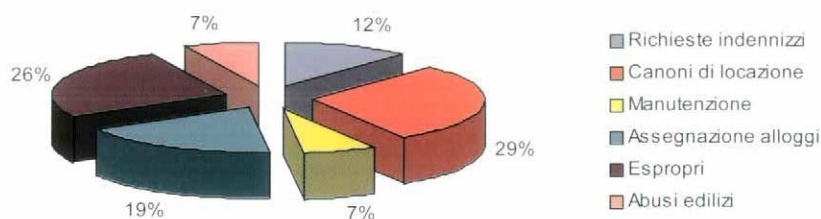
L'INPS non riteneva tuttavia che una singola sentenza

della Corte di Cassazione fosse sufficiente a determinare un orientamento amministrativo o a modificarlo se già consolidato in un dato senso.

L'Ufficio, facendo riferimento anche ad una circolare del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, nella quale non era espressamente previsto che il lavoro nei call center dovesse essere considerato lavoro autonomo a tutti gli effetti, invitava l'Ente previdenziale a valutare l'opportunità di riesaminare la questione, anche attraverso un confronto con lo stesso Ministero, al fine di risolvere definitivamente la questione e di dirimere i dubbi interpretativi.

## 1.7 LAVORI PUBBLICI, POLITICA DELLA CASA ED URBANISTICA

Lavori Pubblici, Politica della casa e Urbanistica



Nel corso dell'anno, nell'ambito del settore dell'edilizia residenziale pubblica, sono pervenute all'Ufficio svariate richieste di intervento.

In alcuni casi l'Ufficio si è trovato ad affrontare problematiche relative all'assegnazione degli alloggi; tale aspetto, che attiene ad una funzione amministrativa di esclusiva competenza dei Comuni, ha visto il Difensore civico intervenire soltanto nei casi in cui l'amministrazione direttamente competente era priva del proprio difensore civico.

Numerose sono state le richieste di intervento originate da problemi di manutenzione, sia di singoli appartamenti, sia di interi condomini di alloggi popolari.

In particolare, si sono registrate segnalazioni aventi ad oggetto malfunzionamento degli ascensori, impianti elettrici non conformi alla normativa vigente in materia di sicurezza, inconvenienti derivanti da infiltrazioni d'acqua, unità immobiliari che versavano in condizioni di degrado.

L'esito degli interventi attuati in tale ambito è stato per lo più positivo, grazie soprattutto alla positiva collaborazione con le Aziende ATER; solo in alcuni casi è stato necessario sollecitare ripetutamente il riscontro degli uffici interpellati.

### **1.7.1 Il Difensore civico interviene per l'eliminazione delle barriere architettoniche**

Alcuni inquilini con problemi di disabilità si rivolgevano all'Ufficio perché intervenisse nei confronti delle Aziende ATER per l'eliminazione delle barriere architettoniche presenti negli appartamenti di edilizia residenziale pubblica loro assegnati.

Si trattava, generalmente, di segnalazioni riguardanti richieste di installazione montascale, di ascensori e, talvolta, di modifiche da apportare ad impianti già esistenti, ma non adeguati alle esigenze dei diversamente abili.

Il Difensore civico interveniva presso le Aziende ATER, chiedendo notizie in merito alle problematiche evidenziate e sollecitando la definizione delle pratiche in tempi ragionevoli; purtroppo, in molti casi, gli enti gestori segnalavano che i ritardi erano dovuti principalmente alla scarsità di risorse finanziarie, e quindi all'impossibilità oggettiva di procedere alla realizzazione delle opere richieste.

### **1.7.2 I garage sono pertinenze delle unità immobiliari**

Una cittadina segnalava che l'ATER competente era intenzionata a vendere l'autorimessa posto auto, di pertinenza dell'alloggio di cui era proprietaria, sita in un fabbricato condominiale, al prezzo di un locale commerciale.

Al riguardo, si rammentava che, con L.R. 34 dell'1/10/2007 veniva inserita l'interpretazione autentica del comma 3 dell'art. 22 della L.R. 96/96, nella quale è

stato precisato che il richiamo all'art. 13 della L. 392/78 è inteso nel senso che il garage o l'autorimessa devono essere obbligatoriamente considerati come pertinenza dell'unità immobiliare assegnata e che, ai fini della determinazione del canone, la superficie della stessa va calcolata nella misura indicata dall'art. 13, comma 1, lett. b) e c).

Il Difensore civico, oltre a richiedere gli opportuni chiarimenti all'Azienda interessata, invitava comunque l'Assessore e la Direzione regionale dei Lavori Pubblici ad attivare le opportune verifiche, ai fini dell'esatta applicazione della legge sopra menzionata.

### **1.7.3 Ancora aperte le problematiche relative ai canoni di locazione**

Numerosi gli interventi da parte di affittuari di alloggi di edilizia residenziali, che avevano da tempo inoltrato alle Aziende ATER di competenza richiesta di revisione del canone di locazione, dall'entrata in vigore della L.R. 55/86 e fino al 99, in base al vigente art. 27, commi 6 e 7, della L.R. 44/99, senza però ottenere alcuna risposta.

Dopo il sollecito dell'Ufficio, le ATER specificavano i motivi del mancato riscontro, comunicando che la Giunta regionale, con decreto del 1999, aveva nominato un commissario ad acta per il ricalcolo dei canoni di locazione.

Il Commissario aveva eseguito svariati sopralluoghi in edifici della zona di riferimento, senza però elaborare situazioni definitive di ricalcolo; successivamente la Giunta regionale, con propria deliberazione, aveva sospeso l'attività dei Commissari ad acta e quindi le ATER si trovavano nell'impossibilità di procedere alla revisione del canone.

Tuttavia, proprio per venire incontro alle esigenze di nuclei familiari bisognosi, l'Azienda aveva applicato, ove possibile, una revisione del canone di locazione ai sensi della L.R. 96/96.

#### **1.7.4 Illegittima l'attività avicola all'interno del perimetro urbano**

Interessante il caso di due cittadini, rispettivamente usufruttuario e nudo proprietario di una porzione di fabbricato, i quali rappresentavano che, nel piano seminterrato dello stesso edificio, veniva esercitata l'attività di svezzamento e commercializzazione di avicoli, in un locale che aveva come destinazione d'uso magazzino e non stalla.

Dall'esame della documentazione trasmessa emergeva che:

1. la materia in questione risulta disciplinata dalle norme di Igiene e Sanità di cui al T.U.L.S. del 27.7.34, n. 1265, dall'art. 17 del D.P.R. 8.2.54, n. 320, dall'art. 72 della L.R. 18/1983, così come è stato interpretato dall'articolo unico della L.R. 36/1988 e dal Regolamento d'Igiene e Sanità del Comune;
2. la delibera di giunta comunale (di delimitazione centri abitati) non aveva una finalità limitata al codice della strada, bensì assumeva un valore di carattere generale (catastale, urbanistico, anagrafico, censimento popolazione, TARSU, ecc.);
3. l'autorizzazione sanitaria era rilasciata per "attivare la stalla di sosta per animali vivi da cortile della specie avicola", mentre i locali dove veniva esercitata l'attività risultavano avere una diversa destinazione d'uso e cioè "deposito e commercializzazione di prodotti agricoli";
4. secondo l'art. 17, c. 2, del D.P.R. 8.2.1954, n. 320, "il Sindaco .... rilascia l'autorizzazione quando risulta che i locali sono situati in idonea località...." significando ciò che la stessa disposizione contiene un implicito rinvio all'apposita norma del Regolamento d'Igiene e Sanità che ciascun singolo Comune si è data (e non già alla mera valutazione discrezionale del soggetto preposto al rilascio dello stesso atto);
5. in base alle previsioni del citato Regolamento comunale

le stalle (sia che trattasi di allevamento o di sosta), i depositi e gli esercizi di vendita di animali non possono esistere all'interno della città e degli aggregati urbani, con la conseguenza che la menzionata autorizzazione sanitaria non era più compatibile con l'espansione urbana e la connessa nuova perimetrazione dei centri abitati.

Considerato che il fabbricato sede dell'esercizio risultava collocato all'interno del perimetro urbano e, quindi, in palese contrasto con le norme urbanistiche e sanitarie comunali e regionali, il Difensore civico sollecitava il Comune a revocare immediatamente l'autorizzazione sanitaria per lo svolgimento dell'attività.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, il Comune revocava l'autorizzazione e l'azienda avicola trasferiva l'attività.

#### **1.7.5 Per la demolizione e ricostruzione non occorre il permesso di costruire**

Si rivolgeva al Difensore civico un cittadino, proprietario di una casa formata per metà in muratura e per metà in legno, il quale aveva presentato all'Ufficio tecnico del Comune di residenza una denuncia di inizio attività per la demolizione e la ricostruzione in cemento armato della parte di legno del fabbricato, assicurando nella stessa denuncia la conformità di sagoma, volume, superficie, tra il vecchio e il nuovo manufatto.

Anche ai fini sismici l'interessato aveva depositato al competente Ufficio del Genio Civile il relativo progetto di demolizione e ricostruzione in cemento armato di parte dell'edificio.

Il Comune di residenza comunicava al cittadino che, per la realizzazione di detta opera, era necessario il permesso di costruire; tale richiesta era contestata dallo stesso, che, documentatosi in materia, non riteneva necessaria tale autorizzazione per l'inizio dei lavori; si rivolgeva pertanto all'Ufficio perché intervenisse presso il Comune, al fine di

ottenere chiarimenti in merito.

Al riguardo, il Difensore civico, documentatosi in materia, precisava che il controllo preventivo sullo svolgimento dell'attività edilizia è affidato, principalmente, al preventivo rilascio di un provvedimento abilitativo, di carattere vincolato, ed è fondato sull'accertamento della conformità del progetto presentato agli strumenti urbanistici e alla normativa urbanistica vigente.

Anche se la posizione oggettiva del richiedente il titolo abilitativo ha consistenza di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, i poteri esercitati dall'amministrazione comunale nell'esame del progetto edilizio e nella relativa pronuncia costituiscono esercizio di un'attività vincolata al riscontro dei presupposti predeterminati dalle fonti primarie o secondarie e dagli strumenti di pianificazione urbanistica, senza che residui alcun potere discrezionale di svolgimento dei principi desumibili dallo strumento urbanistico, né il potere di valutare l'opportunità del progetto edilizio in riferimento all'interesse pubblico.

L'elenco degli interventi subordinati al permesso di costruire è tassativo, ma resta aperto ad ulteriori integrazioni, ossia alla introduzione dei casi di interventi costituenti mutamento di destinazione d'uso degli immobili, nonché di ulteriori interventi che le Regioni ritengono opportuno sottoporre al permesso di costruire, con legge regionale, per la loro incidenza sul territorio ed il carico urbanistico.

In sede di adeguamento del T.U. sull'edilizia n. 380/2001 alle disposizioni di cui all'art. 1, legge 21 dicembre 2001, n. 443 (commi da 6 a 13), il D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 301 ha previsto un'estensione dei casi di interventi edilizi realizzabili mediante denuncia di inizio attività, tra i quali gli interventi edilizi minori, le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, e altri interventi sottoposti a concessione di costruzione, se sono specificamente disciplinati dai piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali

e costruttive, esplicitamente dichiarate dal Consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti.

Il rispetto della sagoma e della volumetria può comportare la possibilità di variazione delle superfici utili in termini di solai inter-piano, ove le stesse, però, siano consentite dalla zona del P.R.G. in cui ricade l'immobile soggetto all'intervento e purché siano integrati i relativi standard.

Secondo la giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 luglio 2002, n. 3929), la demolizione e ricostruzione non è subordinata al rispetto della normativa sopravvenuta alla realizzazione dell'immobile; ciò appare conforme ai principi della disciplina tipica dell'attività di ristrutturazione, in quanto diretti a favorire l'attuazione di tutti quegli interventi migliorativi del patrimonio edilizio che lasciano inalterato il tessuto urbanistico ed architettonico preesistente, ancorché difformi dalle nuove norme che regolano l'attività di trasformazione del territorio.

È chiaro che la demolizione e la ricostruzione, con la stessa volumetria e sagoma, di volume di superficie (Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2002, n. 1824; 18 marzo 2003, n. 5310), rientra nella esigenza di rinnovo e sostituzione di un patrimonio edilizio che si presenti degradato e/o obsoleto, ovvero che necessiti di maggiore sicurezza statica e funzionale.

La suddetta inapplicabilità della normativa vigente agli interventi di demolizione e ricostruzione deve intendersi riferita solo alla disciplina di P.R.G. concernente le limitazioni sostanziali, cioè agli indici di edificabilità e a tutte le prescrizioni edilizie (altezze, distacchi, ecc.).

Una volta demolito il fabbricato, il nuovo edificio ricostruito non potrà superare il carico urbanistico in termini di volumetria e sagoma, ma può essere di minore impegno.

Secondo il Difensore civico, pertanto, il Comune non poteva eludere l'applicazione di tale norma, né addurre divieti di sorta alla facoltà di demolizione e ricostruzione, essendo essa disciplinata solo ed esclusivamente dall'art.

1, comma 6, lett. b), della legge n. 443/2001; invitava quindi l'Amministrazione ad accettare la denuncia di inizio attività presentata dall'interessato.

#### **1.7.6 La zona di rispetto cimiteriale è una limitazione legale assoluta**

Un cittadino si rivolgeva al Difensore civico chiedendo di intervenire presso il Comune di residenza, che, nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire, gli aveva negato la richiesta di riduzione della distanza cimiteriale, nonostante che, nella medesima zona, esistessero già altre costruzioni.

In relazione al divieto di costruire entro la zona di rispetto cimiteriale, l'Ufficio precisava che la giurisprudenza, ma anche il tenore letterale del testo legislativo, ritiene che non può considerarsi edificabile un suolo rientrante nella zona di rispetto suddetta ed assoggettato al relativo vincolo, trattandosi di una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene e non suscettibile di deroghe di fatto, siccome riconducibile a previsione generale, concernente tutti i cittadini, in quanto proprietari di beni che si trovino in una determinata situazione, e, perciò, individuabili a priori (Cass. Civ., Sez. 1, sent. n. 25364 del 29/11/2006).

Pertanto, le finalità perseguite dalla normativa al riguardo sono di superiore rilievo pubblicistico e rivolte essenzialmente a garantire la futura espansione del cimitero, il decoro di un luogo di culto, nonché, e non da ultimo, ad assicurare una cintura sanitaria attorno a luoghi per loro natura insalubri.

La natura assoluta del vincolo non si pone in contraddizione logica con la possibilità che nell'area indicata insistano delle preesistenze, e/o che ad esse vengano assegnate destinazioni compatibili con la esistenza del vincolo, ma essa mira essenzialmente ad impedire l'ulteriore addensamento edilizio dell'area giudicata ex lege

incompatibile con le prioritarie esigenze sopra richiamate.

Per quanto concerne la deroga alla distanza minima di 200 m., quale fascia di rispetto, è da ritenere che essa riguardi unicamente l'ampliamento dei cimiteri stessi e non anche l'attività edificatoria ad opera dei privati.

Il regime vincolistico delineato dalla legge con riferimento all'attività edilizia dei privati appare più che in linea con la ratio delle deroghe ed eccezioni al limite suddetto, che sono ammesse, in funzione dell'ampliamento dei cimiteri esistenti, nonché nei casi in cui l'Amministrazione debba dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico.

Si tratta in entrambi i casi di eccezioni giustificate da esigenze pubblicistiche correlate alla stessa edilizia cimiteriale, oppure ad altri interventi pubblici, purché compatibili con le concorrenti ragioni di tutela della zona.

Le scelte di pianificazione urbanistica relative a determinati terreni o immobili appartengono alla sfera di apprezzamenti di merito dell'amministrazione, per cui in ordine ad esse non sono ipotizzabili censure di disparità di trattamento basata sulla comparazione impressa ad immobili adiacenti.

L'Ufficio, pertanto, ritenendo legittimo il comportamento assunto dall'Amministrazione comunale, non poteva far altro che comunicare all'interessato gli esiti dei propri rilievi.

#### **1.7.7 La variante al P.R.G. deve essere sottoposta al parere del Genio Civile**

Un cittadino sottoponeva all'Ufficio la questione relativa ad un Comune il quale, durante l'iter approvativo della variante generale delle norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale, non aveva richiesto il preventivo parere di competenza del Genio Civile di cui all'art. 13 della L. 64/74.

In proposito veniva sottolineato che le varianti di P.R.G.

devono seguire, secondo quanto disposto dalla legislazione nazionale, la stessa procedura di approvazione fissata per il piano originario.

Inoltre, a seguito di approfondimenti, l'Ufficio riteneva che, in presenza di territorio sottoposto a vincolo sismico, quale quello in esame, doveva essere obbligatoriamente e preventivamente acquisito il parere del competente ufficio del Genio Civile, prima della delibera di adozione del P.R.G. o della relativa variante, ciò al fine di verificare la compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio.

L'Ufficio pertanto, anche in considerazione delle valutazioni espresse dalla competente Direzione regionale ai Lavori Pubblici, invitava la Provincia, nell'ambito delle proprie funzioni di controllo e vigilanza in materia, ad intervenire nei confronti dell'Amministrazione comunale inadempiente.

#### **1.7.8 Scomputo degli oneri concessori per le opere di urbanizzazione**

Interessante il caso di un costruttore, il quale, a seguito della realizzazione di un complesso residenziale, aveva chiesto al Comune lo scomputo dagli oneri concessori delle spese sostenute per la realizzazione delle connesse opere di urbanizzazione.

L'Amministrazione comunale aveva negato tale possibilità, in quanto non era intervenuta, tra il Comune e il privato, alcuna convenzione pattizia in tal senso.

Ricorre spesso, nella pratica amministrativa, il problema del rapporto tra le spese sostenute dal privato per la realizzazione di opere pubbliche e gli oneri di urbanizzazione derivanti dal titolo concessorio di cui il privato sia titolare.

Lo stesso titolo concessorio può derivare esclusivamente da una richiesta del privato, il quale si impegna a realizzare le opere di urbanizzazione ad esso funzionalmente correlate.

Ma esso può costituire anche l'effetto di una convenzione di lottizzazione o più in generale di una convenzione urbanistica.

Attraverso questi strumenti urbanistici di tipo attuativo, il privato si impegna a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, previa cessione delle aree, e l'Amministrazione, nell'assentire i corrispondenti titoli concessori, si obbliga a scomputare dai relativi oneri di urbanizzazione il costo delle spese per le suddette opere pubbliche.

Il predetto rapporto dovrebbe essere, allora, in entrambi i casi, di compensazione per la quantità corrispondente di debito reciproco: dagli oneri di urbanizzazione debbono, infatti, essere detratte le spese sostenute dal privato per la realizzazione di opere pubbliche correlate, in vario modo, al titolo abilitativo.

Bisogna, però, distinguere la fattispecie in cui l'opera pubblica sia stata realizzata in presenza di una convenzione tra privato e Amministrazione e quella in cui sia stata realizzata in difetto di uno strumento pattizio sottostante.

Nel primo caso, quanto all'opera pubblica, saranno determinate sia le specifiche tipologie di intervento sia gli ascritti oneri di spesa.

Tale precisazione è importante perché parte della giurisprudenza subordina la concreta ammissibilità dello scomputo del costo delle opere di urbanizzazione (dai relativi oneri) alla espressa determinazione di detti oneri in un'apposita convenzione.

Nella medesima prospettiva, la disciplina primaria in materia di scomputo, di cui all'art. 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, demanda espressamente al Comune la determinazione delle "modalità" e "garanzie" della diretta realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Il che implica, da un lato, che l'autorizzazione a realizzare opere di urbanizzazione non comporta ex se anche l'automatico assenso al correlato rimborso; dall'altro che residua in ogni caso al Comune la valutazione di congruità della relativa spesa, nella specie ragionevolmente

predeterminata con riferimento alle percentuali di incidenza stabilite dalle tabelle parametriche regionali inerenti la definizione degli oneri di urbanizzazione.

Laddove la percentuale di incidenza degli oneri risulta determinata, nelle dette tabelle parametriche e con riguardo alla specifica tipologia di opera, in una data misura, a quest'ultima va correlato il limite di scomputo per la medesima tipologia di opera, pena lo stravolgimento del rapporto tra quest'ultima ed il complessivo onere concessorio preventivamente stabilito dall'Amministrazione.

Ove sia riscontrata in concreto l'esecuzione dell'opera di urbanizzazione da parte del privato, non può escludersi, a priori, il maturarsi di un'aspettativa giuridicamente qualificata alla concreta determinazione dell'Amministrazione in ordine all'ammissibilità dello scomputo.

In tal senso, sembra orientata la giurisprudenza allorché afferma che il contributo di urbanizzazione si configura come "prestazione patrimoniale imposta", per cui viene determinato, senza tener conto dell'utilità che riceve il beneficiario del provvedimento di concessione edilizia, ovvero delle spese effettivamente necessarie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione relative alla costruzione assentite.

Tuttavia, il medesimo contributo deve considerarsi come una prestazione "causale", non finalizzata esclusivamente a procurare all'Ente impositore un'entrata patrimoniale, per cui se il privato costruttore ha eseguito direttamente opere di urbanizzazione o si sia obbligato a farle, nella zona oggetto di intervento edilizio autorizzato, anche se non ha concordato le relative modalità e le garanzie con il Comune, ha diritto a che l'Amministrazione valuti l'effettiva entità e la concreta utilizzazione delle opere già realizzate, al fine di scomputare il costo della somma dovuta a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione.

Il diritto sopra enunciato, dunque, non implica una pretesa indiscriminata allo scomputo del valore di qualsiasi opera di urbanizzazione, volontariamente eseguita dal

concessionario, al di fuori di un preventivo accordo con il Comune, ma esclude che il medesimo Comune possa — senza adeguata motivazione e con oggettivo, indebito arricchimento — porre a servizio della collettività opere da quest'ultimo eseguite, senza che il relativo valore venga scomputato dalla prestazione patrimoniale imposta di tipo causale - ovvero, finalizzata appunto alla predisposizione di infrastrutture - corrispondente agli oneri di urbanizzazione.

Il Difensore civico trasmetteva le proprie considerazioni all'Amministrazione comunale, la quale, anche a seguito delle valutazioni espresse dal proprio Ufficio legale, riconosceva al costruttore lo scomputo degli oneri di urbanizzazione.

#### **1.7.9 La distanza dalle linee ferroviarie può essere ridotta solo in presenza di determinati presupposti**

Un gruppo di proprietari di terreni, adiacenti la locale linea ferroviaria di un Comune abruzzese, si rivolgeva all'Ufficio per conoscere se la distanza minima prevista dalla legge per nuove costruzioni potesse essere derogata.

In materia di distanze dalle linee ferroviarie - ai fini di polizia, sicurezza e regolarità del loro esercizio - il D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753, all'art. 49, primo comma, ha previsto per le costruzioni lungo i tracciati delle linee ferroviarie una distanza minima di 30 metri dal limite di occupazione della più vicina rotaia, precisando che tale limite si applica "solo alle ferrovie, con esclusione degli altri servizi di pubblico trasporto assimilabili ai sensi del terzo comma dell'art. 1".

L'art. 51 del medesimo decreto fissa, per le costruzioni "lungo i tracciati delle tramvie, ferrovie metropolitane e funicolari terrestri su rotaia", la diversa distanza minima di 6 metri dalla più vicina rotaia, pur aumentabile all'occorrenza a 2 metri dal ciglio degli sterri o dal piede dei rilevati, e comunque in modo tale da rendere libera

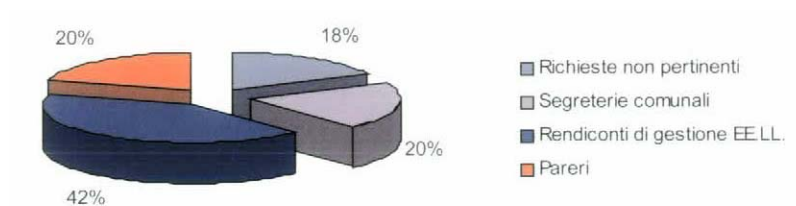
la visuale per la sicurezza della circolazione nei tratti curvilinei.

Infine l'art. 60 dello stesso testo normativo prevede che "quando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentono, possono essere autorizzate, per le ferrovie in concessione, riduzioni alle distanze prescritte dagli artt. dal 49 al 56" (la c.d. "autorizzazione in deroga").

Pertanto l'Ufficio comunicava agli interessati che, pur essendo possibile la deroga a tali distanze, la stessa non operava automaticamente, ma era prevista una valutazione tecnica da parte dell'Ente.

## 1.8 CONTROLLO SOSTITUTIVO

Tipologia di controllo procedimento sostitutivo



Interventi procedimento sostitutivo



L'art. 136 del D.Lgs. 267/2000 sancisce che: “qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal Difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico”.

Com'è noto, sono state espresse perplessità e sollevate obiezioni, a seguito e per effetto delle modifiche del Titolo V della parte seconda della Costituzione attuate con L. C. n. 3/2001, il cui art. 9, comma 2, ha abrogato gli artt. 115, 124, 125, comma 1, 128, 129 e 130 della Carta costituzionale.

Parte della dottrina, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 112/2004, ha ritenuto illegittima la surroga del Difensore civico regionale in caso di inerzia degli enti locali a compiere atti obbligatori.

La Consulta ha precisato che i poteri sostitutivi sono in ogni caso da ascrivere, per lo spostamento eccezionale di competenze che determinano e per l'incidenza diretta su enti politicamente rappresentativi, ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi.

Al Difensore civico spetterebbero dunque le sole funzioni di tutela della legalità e della regolarità amministrativa.

Tuttavia, la Corte, nella sentenza sopra nominata, come pure in quelle successive (sentenze n. 173/2004 e 167/2005), si è sicuramente espressa sulla legittimità costituzionale di tre diverse leggi regionali (tra le quali quella della regione Abruzzo n. 4/2004) che attribuivano specificatamente al Difensore civico regionale poteri di controllo sostitutivo, ma in nessun caso si è espressa sulla vigenza dell'art. 136 del D.Lgs. 267/2000.

Inoltre, nelle pronunce appena nominate, la Corte ha argomentato che, nel sistema del Titolo V, l'art. 120, comma, 2 della Costituzione, nel prevedere, in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi e, in

particolare, non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente.

Naturalmente, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, la legge regionale, secondo la Consulta, è tenuta al rispetto dei principi e limiti rigorosi, connessi, essenzialmente, all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure sostitutive, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali.

Fra i principi fissati dalla Corte si rileva la prescrizione secondo cui il potere sostitutivo, quando è disciplinato da legge regionale, deve essere affidato, in ogni caso, ad un organo di governo della regione, o almeno, deve essere attuato sulla base di una sua decisione, in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente che si va sostituire.

Se la Corte Costituzionale nelle pronunce sopra citate, non si è mai direttamente pronunciata sull'art. 136, non appare del tutto lecito dedurre frettolosamente l'avvenuta caducazione che, da parte della Consulta, non c'è mai stata.

Infatti, nel nostro ordinamento giuridico, la Corte Costituzionale ha il potere di invalidare, con sentenze operanti erga omnes, le norme legislative contrastanti con la Costituzione, ma non di interpretare in modo vincolante per gli altri giudici, le norme indipendentemente da una questione di legittimità costituzionale.

Per altro verso, non si possono confondere gli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi ordinarie con l'istituto della abrogazione: se ogni questione concernente la compatibilità delle leggi ordinarie rispetto alla Costituzione deve essere decisa dalla Consulta secondo le prescrizioni contenute nell'art. 134 della Cost., il riconoscimento dell'avvenuta abrogazione rientra invece nella competenza dei giudici ordinari.

Nè il ripetuto art. 136, conformemente al disposto dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, è stato abrogato da una legge posteriore, per espressa dichiarazione del legislatore: infatti, il disposto dell'art. 1, comma 4, del D.Lgs. 267/2000 – secondo cui, ai sensi dell'art. 128 della Cost., le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al testo unico degli enti locali se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni – sembra impedirne l'abrogazione tacita.

Se, quindi, conformemente all'insegnamento della Corte, spetta unicamente al giudice riconoscere l'avvenuta abrogazione di una disposizione, è preclusa alla Pubblica amministrazione – per non incorrere in azioni di responsabilità o, peggio, in omissioni di atti di ufficio – la disapplicazione sic et simpliciter di una norma, ancorchè reputata di dubbia costituzionalità.

Sull'argomento la giurisprudenza del Consiglio di Stato, mentre ha ritenuto che il controllo preventivo di legittimità esercitato in via necessaria dal CO.RE.CO. sugli atti degli enti locali, ai sensi dell'art. 126 del Dlgs. 267/2000 e in attuazione dell'art. 130 della Carta fondamentale, sia stato travolto per effetto dell'abrogazione disposta dall'art. 9, comma 2, della L.C. 3/2001, si è invece pronunciata per l'effettiva sussistenza, in capo al Difensore civico regionale, dei poteri di controllo sostitutivo disciplinati dall'art. 136 sopra richiamato (sentenze n. 1797/2007 e n. 5706/2006).

Dall'analisi di tali pronunce è considerato che la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune discipline regionali del potere sostitutivo, ha osservato che, nel sistema del Titolo V, l'art. 120 della Cost., nel prevedere, in via straordinaria, l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi, è possibile inquadrare sistematicamente nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., il controllo sostitutivo attribuito dalla legislazione statale al Difensore civico regionale.

Tra l'altro, la ratio dell'intervento sostitutivo è comunque

diversa da quella sanzionatoria sottesa all'abrogato art. 126 del D.Lgs. 267/2000, dato che l'art. 136 non configura un controllo esterno dell'amministrazione sulla legittimità degli atti dell'ente locale, ma è espressione di un potere di indirizzo alla salvaguardia di quegli interessi fondamentali — diretti a garantire il regolare funzionamento degli enti e ad assicurarne la funzionalità e la continuità amministrativa — che l'art. 117, secondo comma, lett. p), della Cost., nel testo novellato, riserva alla legislazione esclusiva dello stato.

A ciò si aggiunga che per espressa disposizione legislativa (L. 131/2003) è fatta riserva di applicazione — a salvaguardia del principio di continuità dell'ordinamento giuridico — dei poteri di controllo, anche sostitutivo, previsti dalle vigenti norme statali, fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali che diano esecuzione alle previsioni statutarie che, secondo l'art. 4 della menzionata legge, abbiano autonomamente disciplinato forme di controllo, anche sostitutivo.

L'esercizio dei poteri di controllo sostitutivo così come disciplinato dal menzionato art. 136, deve comunque rispettare i canoni ermeneutici individuati dalla giurisprudenza:

- può concernere il compimento unicamente di attività prive di qualsiasi discrezionalità nell'an;
- deve essere esercitato attraverso congrue garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, così da consentire all'ente sostituito di interloquire: solo ove l'ente locale medesimo persistesse nell'inerzia o inadempimento, potrebbe giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni;
- soggiace al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato ed a quello di proporzionalità delle finalità perseguite.

Per quanto concerne la nozione di atto obbligatorio per legge, si tratta di un atto la cui emanazione deve essere

prevista da una fonte normativa, con esclusione, quindi di tutti gli atti derivanti da un atto amministrativo o da una fonte contrattuale.

Secondo la giurisprudenza, non si tratta solo di quelli sottoposti dalla legge ad un termine perentorio o essenziale, ma anche degli atti che siano sottoposti ad un termine puramente acceleratorio, in quanto la distinzione fra termini perentori e ordinatori non coincide con quella tra atti obbligatori e non obbligatori.

L'obbligatorietà deve essere desunta dalla funzione che la legge attribuisce ad un determinato atto: in tal caso, se l'emanazione dell'atto risulti necessaria o imprescindibile al fine di garantire il regolare funzionamento della vita dell'Ente, l'atto stesso è da considerare obbligatorio, indipendentemente se la legge preveda o meno un termine perentorio entro il quale l'atto debba essere adempiuto.

### **1.8.1 Mancata elezione dei rappresentanti comunali nella Comunità Montana**

Uno degli interventi posti all'attenzione dell'Ufficio riguardava l'elezione dei rappresentanti comunali nel Consiglio di una Comunità Montana abruzzese.

Si ricorda che l'art. 9 comma 1 della L.R. 11/2003 stabilisce che l'organo rappresentativo della Comunità Montana 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.

La Comunità Montana chiedeva l'intervento del Difensore civico, al fine di adottare i provvedimenti sostitutivi, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 267/2000, in quanto un Comune aveva disatteso le disposizioni contenute nel citato art. 9 della L.R. 11/2003, omettendo di comunicare i nominativi dei propri rappresentanti in seno alla Comunità Montana.

L'Ufficio contattava il Comune inadempiente, sollecitando

lo stesso ad ottemperare con urgenza agli adempimenti dovuti, al fine di non ostacolare il normale svolgimento dei lavori del consiglio comunitario.

In questo caso non è stato necessario attivare il procedimento sostitutivo, in quanto il Comune, a seguito dell'intervento dell'Ufficio, comunicava di aver provveduto con atto consiliare alla nomina dei propri rappresentanti in seno al Consiglio della Comunità Montana.

### **1.8.2 Mancata approvazione del regolamento sull'istituto referendario**

Una complessa e lunga questione ha riguardato l'indizione di un referendum consultivo in un Paese abruzzese, volto a coinvolgere i cittadini sulla decisione relativa all'ampliamento di una riserva naturale.

I promotori del referendum lamentavano che, benchè da svariato tempo fossero stati consegnati al Comune i moduli per la raccolta delle firme, da vidimare a cura dello stesso, il Comune non restituiva tali moduli e non procedeva alla vidimazione, in quanto nell'ambito dello stesso non era presente un regolamento di attuazione dell'istituto referendario, pur previsto nello statuto comunale.

Purtroppo, a distanza di mesi, anche se la bozza di regolamento era stata discussa in consiglio comunale, lo stesso non era stato ancora approvato.

Il comitato promotore chiedeva l'intervento del Difensore civico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 del D.Lgs. 267/2000, per la nomina di un commissario ad acta in grado di procedere all'approvazione del regolamento.

Il Difensore civico sollecitava il Comune, ricordando che un atto previsto dallo statuto comunale è considerato atto obbligatorio per legge, pertanto, prima di attivare il procedimento sostitutivo, forniva un termine ultimo per provvedere all'adempimento.

Neanche in questo caso è stato necessario procedere alla nomina del commissario ad acta in quanto il Comune,

sollecitato dall'Ufficio, comunicava di aver convocato il Consiglio comunale per l'approvazione del Regolamento per l'istituzione ed il funzionamento dei referendum comunali.

### **1.8.3 Il potere di surroga può scaturire soltanto dall'emissione di un atto completamente vincolato**

Si rivolgeva all'Ufficio il legale di un professionista, che chiedeva al Difensore civico di intervenire presso l'Avvocatura regionale per ottenere il rimborso delle spese legali, in relazione ad un procedimento penale conclusosi con il "non luogo a procedere" perché "il fatto non sussiste", e quindi con l'assoluzione del suo assistito, imputato come membro del Comitato di esperti ai sensi della L.R 60/85.

Il Difensore civico provvedeva comunque a chiedere notizie all'Avvocatura regionale, pur ribadendo al legale che l'art. 136 del D.Lgs. 267/2000 può trovare applicazione solo nei confronti degli enti locali, e non anche della Regione.

A ciò doveva aggiungersi che, nel caso sottoposto all'attenzione dell'Ufficio, non sembravano rinvenirsi i presupposti per l'attivazione dell'intervento sostitutivo, visto che l'obbligatorietà dell'atto – dalla cui mancata o ritardata adozione discende il potere di surroga – deve essere espressamente prevista da una specifica disposizione di legge (o fonte equiordinata); fonte d'obbligo che può rinvenirsi esclusivamente in un atto completamente vincolato, e non anche in caso residui un certo margine di discrezionalità (come nel caso in esame), che consente all'ente di effettuare una autonoma valutazione e, quindi, di sollevare eccezioni o riserve in merito agli adempimenti richiesti (in tal senso si veda TAR Lazio, I Sez. 25.02.92, n. 272).

L'Avvocatura regionale forniva comunque le notizie richieste, precisando che l'istanza di rimborso non poteva tra l'altro essere accolta, in quanto pervenuta oltre il termine di prescrizione previsto dalla legge.

#### **1.8.4 Approvazione del conto consuntivo da parte degli Enti locali**

Anche quest'anno il Difensore civico, in adempimento delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 267/2000, ha avuto il compito di accertare se tutti gli enti locali della regione avessero provveduto ad approvare il rendiconto della gestione finanziaria e di intervenire, anche sostitutivamente, in caso di ritardata o mancata adozione di tale atto obbligatorio per legge; ha invitato, come ogni anno, alla scadenza prevista per l'approvazione dell'atto medesimo (30 giugno), a comunicare l'avvenuto adempimento.

Numerose erano le diffide indirizzate a quegli enti che, superato il termine previsto dalla legge, non avevano ancora provveduto all'approvazione del relativo rendiconto, né avevano fornito notizie in merito.

Solo in un caso è stato necessario attivare l'intervento sostitutivo attraverso la nomina di un commissario ad acta, in quanto un comune, nonostante ripetuti solleciti, aveva rimandato sine die l'approvazione del rendiconto da parte del consiglio comunale.

Tuttavia, considerato che il consiglio comunale dell'amministrazione coinvolta era stato sospeso per novanta giorni, in attesa del decreto di scioglimento e, di conseguenza, era stato nominato un commissario prefettizio per la provvisoria amministrazione, l'Ufficio provvedeva a sollevare dall'incarico il nominato commissario, in quanto le sue funzioni sarebbero state svolte dal commissario prefettizio.

### **1.8.5 L'attribuzione del potere sostitutivo deve essere disciplinata dallo Statuto**

Nella complessa materia del controllo sostitutivo al Difensore civico sono stati posti svariati quesiti, inerenti l'interpretazione della legge, o i casi in cui sia effettivamente possibile attivare tale intervento.

Era il caso ad esempio della richiesta di parere posta dal segretario di una Comunità Montana, che chiedeva se il proprio Difensore civico, eletto dall'ente per lo svolgimento del servizio in forma associata, avesse potuto esercitare l'intervento sostitutivo anche nel caso di mancata elezione - nei termini previsti dalla rispettiva normativa - del Revisore dei conti della Comunità Montana da parte del consiglio comunitario, così come previsto dal proprio statuto.

L'articolo dello statuto della Comunità Montana riferito al Difensore civico, indicava che l'istituzione dello stesso serviva a garantire l'imparzialità, la tempestività e la correttezza dell'azione amministrativa della Comunità stessa; inoltre venivano attribuite allo stesso funzioni di controllo nell'ipotesi prevista dall'art. 127 del D.Lgs. 267/2000.

L'Ufficio forniva il parere richiesto, specificando che il Difensore civico della Comunità Montana avrebbe potuto esercitare il controllo sostitutivo solo nel caso in cui il relativo statuto - ai sensi e per gli effetti dell'art. 4, comma 2 della L. 131/03 - avesse previsto espressamente tale funzione.

Poiché dallo statuto tale funzione non risultava conferita, lo stesso difensore civico non poteva ritenersi abilitato a svolgere alcuna attività surrogatoria.

L'Ufficio segnalava comunque che, in caso di inadempienza nella nomina del Revisore dei conti, la competenza doveva considerarsi trasferita, a norma dell'art. 4 comma 2 del D.L. 293/94, convertito nella L. 444/94, in capo al Presidente del Consiglio della Comunità montana.

### **1.8.6 Al potere sostitutivo si ricorre solo come estrema ratio**

Vari Comuni della Regione risultavano debitori, nei confronti di un altro Comune, per il pagamento delle quote relative alle spese di funzionamento della Sezione Circoscrizionale per l'Impiego.

Le Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego sono state istituite con L. 56/87; l'art. 3 della citata legge indica che i comuni ove hanno sede la sezione circoscrizionale, i recapiti periodici e le sezioni decentrate sono tenuti a fornire i locali necessari per il funzionamento delle sezioni e dei recapiti medesimi secondo criteri di massima relativi alle caratteristiche degli immobili stabiliti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale.

I predetti Comuni ricevono, dai Comuni compresi nell'ambito territoriale delle sezioni circoscrizionali, dei recapiti periodici e delle sezioni decentrate, una quota di partecipazione all'onere finanziario sostenuto, secondo criteri di proporzionalità stabiliti dagli stessi Comuni.

Il Comune creditore aveva preso in fitto i locali necessari e sollecitava il pagamento della quota di partecipazione degli altri Comuni.

A tal fine si rivolgeva al Difensore civico, chiedendo l'attivazione del potere sostitutivo, ai sensi dell'art. 136 del D.Lgs. 267/2000.

Al riguardo l'Ufficio precisava che il fondamento del potere di sostituzione attiene non tanto all'esercizio di un controllo, quanto alla necessità di curare un interesse pubblico che non può essere trascurato in alcun modo.

Pertanto, l'intervento stesso deve indirizzarsi al compimento di atti o attività prive di discrezionalità sull'an (anche se non necessariamente sul quid o sul quomodo) la cui obbligatorietà sia di riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provveda l'intervento sostitutivo.

Inoltre le riforme costituzionali e legislative (L.C. 3/01 e L. 131/2003), nonché le recenti pronunce della Consulta in tal senso, hanno ribadito che il potere sostitutivo è una

deroga eccezionale al principio generale, costituzionalmente garantito, dell'autonomia degli enti locali, cui è possibile ricorrere solo come estrema ratio.

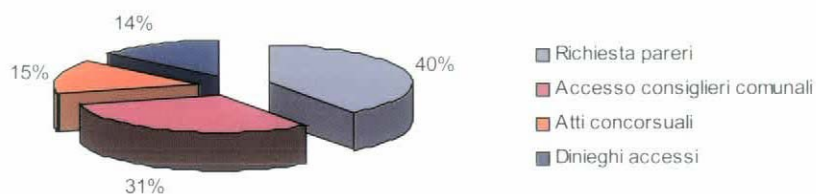
Da ciò consegue che l'art. 136 del D.Lgs. 267/2000, che disciplina il potere sostitutivo, si configura come norma di stretta interpretazione, che non consente applicazioni analogiche o estensive, nel senso che l'intervento medesimo deve essere limitato ai soli casi in cui la mancata adozione di un atto obbligatorio per legge determini la paralisi dell'ente o il mancato esercizio di una pubblica funzione

Il Difensore civico invitava comunque i Comuni debitori a provvedere al pagamento, per risolvere la situazione debitoria.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, quasi tutti i comuni debitori provvedevano ad emettere mandati di pagamento e quindi a sanare l'insolvenza.

## 1.9 DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI

Diritto di accesso agli atti



Esito richieste di riesame ex art. 25 L. 241/90



L'anno di attività appena conclusosi ha visto un incremento notevole delle istanze concernenti il riesame del rifiuto, opposto dalle amministrazioni, sull'accesso ai documenti amministrativi di cui all'art. 25 della L. 241/1990.

Tutte le decisioni emesse dall'Ufficio hanno avuto esito

positivo, in quanto gli uffici si sono conformati alle stesse, e in nessun caso, le amministrazioni che, in un primo tempo avevano negato l'accesso, hanno confermato il rifiuto.

Soltanto alcune decisioni assunte dal Difensore civico hanno confermato la legittimità del rifiuto espresso dall'amministrazione, in quanto le istanze prodotte erano effettivamente carenti degli elementi previsti dalla L. 241/1990.

Sono aumentate notevolmente le richieste di riesame prodotte da consiglieri comunali o provinciali che hanno impegnato l'Ufficio costantemente in tutto l'arco dell'anno.

Anche in questo caso si è registrato in qualche occasione un comportamento ostruzionistico nei confronti del diritto all'informazione, riconosciuto al consigliere dall'art. 43 del D.Lgs. 267/2000 da parte dell'amministrazione e del potere politico.

La legge 241/90 stabilisce che in caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 25, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione.

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

Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta deve essere inoltrata presso la Commissione per l'accesso, di cui all'articolo 27.

Il Difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto; se il Difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento,

ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente; se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito.

Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico o alla Commissione stessa.

Dall'esame delle diverse richieste di intervento si è registrato un atteggiamento ancora maldisposto da parte delle amministrazioni coinvolte (in primis i piccoli Comuni) nei confronti dell'esercizio del diritto di accesso, specie nella forma dell'estrazione di copia, atteggiamento che va sicuramente a scontrarsi con i principi sanciti dall'art. 22 e segg. della L. 241/1990, attinenti al corretto rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

Spesso le amministrazioni, nel negare l'ostensione di documenti amministrativi, hanno fatto ricorso impropriamente al diritto alla riservatezza dei terzi, oppure al fatto che l'istanza di accesso, benché motivata e circoscritta, rappresentasse un controllo generalizzato all'attività amministrativa.

Il riferimento all'art. 24 comma 3 della Legge suddetta — secondo il quale non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni — viene, infatti, spesso usato come pretesto per opporre un rifiuto all'accesso, anche nei casi in cui non è assolutamente ravvisabile tale fattispecie.

Di contro va testimoniato, tuttavia, che in alcuni casi i cittadini e soprattutto le associazioni di categoria che hanno richiesto l'intervento dell'Ufficio, hanno presentato richieste, attraverso le quali si pretendeva l'ostensione di una copiosa documentazione (non sempre indispensabile e collegata alla posizione giuridicamente tutelata), tale da paralizzare interi uffici.

Si pensi ad esempio al caso concreto sottoposto all'attenzione dell'Ufficio in cui l'esponente chiedeva l'estrazione della documentazione relativa ai bilanci di un Comune in riferimento agli anni 2003-2007; circostanza, questa, in grado di creare problemi all'ufficio contabile del piccolo Comune interessato che, benché volenteroso nel dare applicazione ai canoni della trasparenza, era costituito da personale numericamente ridotto e quindi impossibilitato ad evadere la richiesta.

### **1.9.1 L'aggiudicataria di una gara Consip ha diritto all'accesso**

Il Direttore Affari Legali di una Società di telecomunicazioni chiedeva al Difensore civico il riesame del diniego tacito opposto dal Responsabile dei Sistemi Informativi di un Comune, relativamente all'istanza di accesso tesa ad ottenere copia della documentazione riguardante lo stato di telefonia fissa e connettività IP di cui si avvaleva la stessa amministrazione.

La Società esponente precisava di essere risultata aggiudicataria della gara Consip per i servizi soprannominati e della gara Cnipa per il sistema pubblico di connettività.

Secondo la legislazione vigente (art. 26 L. 488/1999), in presenza di una convenzione Consip, l'amministrazione che intenda usufruire dei servizi contemplati da tale convenzione ha l'obbligo di scegliere tra sole due alternative:

- aderire alla convenzione Consip;
- affidare il medesimo servizio tramite una procedura ad evidenza pubblica che faccia comunque riferimento ai parametri di qualità e prezzo oggetto di convenzionamento.

E' comunque vietato il ricorso alla trattativa privata ed il rinnovo tacito dei contratti in essere delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi per i quali sia intervenuta una convenzione Consip.

Poiché la Società esponente rilevava la mancata

adesione dell'amministrazione comunale interpellata alla convenzione, inviava una richiesta di accesso agli atti tesa ad ottenere copia dei provvedimenti con cui la stessa aveva deliberato di procedere in modo autonomo a singoli acquisti dei servizi convenzionati, nei modi e nei limiti definiti dalla legge.

Non ottenendo alcuna risposta al riguardo, la Società inviava allo scrivente una richiesta di riesame del rifiuto tacito opposto dal Comune.

Il Difensore civico dichiarava illegittimo il rifiuto, in quanto l'esponente, essendo aggiudicatario della gara Consip e Cnipa, aveva un interesse diretto e concreto alla sottoscrizione della convenzione per la fornitura dei medesimi servizi con il Comune, nonché un interesse a conoscere se la stessa amministrazione aveva in ogni modo rispettato il dettato normativo per l'affidamento dei servizi stessi, attraverso l'indizione di una gara pubblica, alla quale la Società avrebbe potuto anche partecipare.

A seguito di tale decisione, l'amministrazione rivedeva la propria posizione e concedeva l'accesso agli atti richiesti.

### **1.9.2 La partecipazione ad un progetto-obiettivo legittima l'accesso agli atti**

Un dipendente di una Società del servizio idrico integrato si rivolgeva al Difensore civico regionale per il riesame del diniego opposto dalla Società medesima, relativamente ad una richiesta di accesso agli atti.

L'istante dichiarava di aver partecipato ad un progetto obiettivo e di aver svolto l'attività di "rilievo topografico", senza, tuttavia, ricevere alcun compenso per l'attività stessa, a differenza di altri dipendenti facenti parte del progetto che, invece, erano stati liquidati.

A tal fine, richiedeva la seguente documentazione:

- documenti amministrativi inerenti l'attribuzione economica dell'incentivo di cui all'art. 18 della L. 109/1994;

- Regolamento del Consiglio di Amministrazione della Società per la distribuzione del predetto incentivo ai dipendenti partecipanti al progetto obiettivo
- copia dei cedolini paga dei dipendenti dell'Area Amministrativa e Tecnica, con particolare riguardo al Presidente della Commissione Aggiudicazione Appalto, al Responsabile del procedimento, al Coprogettista ed al personale che aveva curato l'espropriazione, i rilievi fotografici e l'attività di segreteria.

Nella stessa istanza l'esponente affermava altresì che la documentazione richiesta era necessaria per tutelare la sua posizione, pregiudicata dalla mancata erogazione del compenso di cui all'art. 18 della L. 108/1994 e per verificare che lo stesso compenso non fosse stato liquidato a favore degli altri dipendenti.

Al riguardo, si rilevava che l'interessato, avendo partecipato al progetto in parola e avendo, quindi, maturato il diritto a percepire il corrispettivo incentivo, aveva sicuramente un interesse concreto ed attuale, così come previsto dall'art. 22 della L. 241/1990, inteso a verificare la correttezza amministrativa adoperata dalla Società nella definizione del procedimento relativo alla ripartizione delle somme da destinare ai dipendenti che hanno partecipato al progetto stesso.

Ad avviso del Difensore civico era pertanto da considerarsi legittima la richiesta volta ad ottenere copia del Regolamento del Consiglio di Amministrazione della Società e i documenti amministrativi inerenti l'attribuzione economica dell'incentivo.

Si precisava tuttavia che la richiesta di acquisizione di copia dei cedolini paga degli altri dipendenti andava a confliggere con l'interesse alla riservatezza dei terzi, e si riteneva pertanto corretto il diniego opposto dall'amministrazione.

### **1.9.3 Il consigliere comunale può accedere agli allegati tecnici di un permesso di costruire**

Si rivolgevano all'Ufficio due consiglieri comunali che avevano formalmente richiesto al Comune l'accesso agli atti con estrazione di copie inerenti la costruzione di una palazzina da adibire a civili abitazioni e locali commerciali di proprietà privata.

La ditta titolare del permesso di costruire, a scomputo degli oneri concessori, aveva stipulato apposita convenzione con il Comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, previa redazione di progetto esecutivo approvato dalla Giunta comunale.

Poiché la legislazione vigente in materia acclara che il consigliere comunale non ha bisogno di dimostrare l'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante per richiedere copie degli atti amministrativi, ma è sufficiente che rappresenti l'effettiva utilità di quanto richiesto ai fini dell'esercizio del proprio mandato di pubblico amministratore, l'Ufficio aveva prontamente consegnato tutti gli atti inerenti il progetto delle opere di urbanizzazione primaria (considerata opera pubblica), mentre aveva differito l'accesso agli atti inerenti il progetto del fabbricato di proprietà privata, compresi i grafici (piante, prospetti, sezioni, ecc.) per la cui consegna si riservava di verificare la legittimità della richiesta nei termini di legge.

A seguito del differimento, i consiglieri comunali inoltravano formale richiesta all'Ufficio, ai sensi dell'art. 25 della L. 241/90.

Il consigliere comunale, nel formulare la richiesta di accesso, non deve dimostrare l'effettiva utilità e la relazione giuridica di quanto richiesto; sul consigliere comunale non può gravare alcun onere di motivazione delle proprie richieste d'informazione, né gli uffici comunali hanno titolo a richiederla e a conoscerla.

Diversamente la struttura burocratica comunale, da oggetto del controllo riservato al Consiglio, si ergerebbe paradossalmente ad "arbitro" delle forme di esercizio

delle potestà pubbliche proprie dell'organo chiamato all'individuazione ed al migliore perseguimento degli interessi della collettività.

In pratica "l'esistenza e l'attualità" dell'interesse che sostanzia la speciale actio ad exhibendum devono quindi ritenersi presunte iuris et de iure dalla legge, in ragione della natura politica e dei fini generali connessi allo svolgimento del mandato affidato dai cittadini elettori ai componenti del Consiglio comunale.

Vi è inoltre la necessità di bilanciare il diritto di accesso del consigliere con la riservatezza di terzi.

Il Consiglio di Stato (Sez. VI 19 gennaio 2001, n. 191) ha ritenuto che l'oggetto del diritto di accesso è da individuarsi, in via di principio, nei "documenti amministrativi" ovvero, negli atti "formati" dalla pubblica Amministrazione.

Sono accessibili inoltre gli atti provenienti dai soggetti privati, equiparati ai fini dell'accesso ai documenti amministrativi e suscettibili quindi di ostensione, quando sono utilizzati ai fini dell'attività amministrativa, ossia quando abbiano avuto un'incidenza nelle determinazioni amministrative.

Nel caso specifico, gli allegati tecnici erano da considerarsi documenti utilizzati al fine del rilascio del permesso di costruire o di altro titolo relativo alla costruzione.

Perciò, ad avviso del Difensore civico, l'accesso era estensibile a tali documenti.

Per quanto riguarda la problematica del limite della privacy, l'Ufficio ricordava che il consigliere è vincolato al segreto ai sensi dell'art. 43, comma 2, del D.Lgs. 267/2000.

Alla luce delle considerazioni suesposte, il Difensore civico considerava illegittimo il differimento, ed invitava l'Amministrazione a consentire immediatamente l'accesso.

#### **1.9.4 Il diritto di accesso del consigliere è esteso anche alla mera richiesta di informazioni**

Un consigliere comunale si rivolgeva al Difensore civico in quanto l'Amministrazione comunale di appartenenza gli aveva negato l'accesso facendo riferimento al fatto che la documentazione richiesta non era ancora esistente, visto che le informazioni non erano state ancora completamente elaborate.

Si trattava in particolare di richiesta di accesso ad informazioni non contenute in atti e a complessi prospetti ed elaborati grafici contenenti informazioni fra di loro correlate, non ancora realizzati e la cui preparazione avrebbe dovuto impegnare in modo consistente gli uffici comunali.

Il Difensore civico riteneva che la richiesta formulata dal consigliere comunale rientrava nelle facoltà di esercizio del suo munus, che consente di ottenere dagli uffici tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.

In generale la giurisprudenza è ormai consolidata nel senso dell'accessibilità dei consiglieri comunali a tutti i documenti amministrativi, in virtù del munus agli stessi affidato; tale diritto non riguarda soltanto le competenze amministrative del Consiglio comunale ma, essendo riferito all'espletamento del mandato, investe l'esercizio del munus di cui egli è investito in tutte le sue potenziali implicazioni al fine di una compiuta valutazione della correttezza e dell'efficacia dell'operato dell'Amministrazione comunale.

Da un così ampio riconoscimento del diritto di accesso in capo ai consiglieri comunali deriva agli stessi la libertà nell'esercizio del medesimo, sotto il profilo delle motivazioni: il consigliere comunale che richieda copia di atti in rapporto alle sue funzioni non è tenuto a specificare i motivi della richiesta, né l'interesse alla stessa come se fosse un privato, perché, diversamente, gli organi di amministrazione sarebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul loro operato.

Pertanto, secondo l'Ufficio, non era giustificabile – in linea di principio – l'opposizione di un eventuale diniego al consigliere comunale di poter ottenere il rilascio delle copie dei documenti richiesti, ossia a informazioni contenute in documenti non ancora esistenti e per la cui redazione era necessario un intervento da parte dell'ufficio comunale.

Il Difensore civico richiamava anche la sentenza del 2 settembre 2005, Sez. V, n. 4471, del Consiglio di Stato, nella quale si è affermato l'inesistenza di un potere degli uffici comunali di sindacare il nesso intercorrente tra l'oggetto delle richieste di informazione avanzate da un consigliere comunale e le modalità di esercizio del munus da questi espletato.

L'art. 43 del D.Lgs. 267/2000 riconosce ai consiglieri comunali un latissimo diritto all'informazione a cui si contrappone il puntuale obbligo degli uffici rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti di fornire ai richiedenti tutte le notizie ed informazioni in loro possesso.

Il Consiglio di Stato individua la situazione giuridica in capo ai consiglieri comunali utilizzando l'espressione "diritto soggettivo pubblico funzionalizzato", vale a dire un diritto che implica l'esercizio di facoltà finalizzate al pieno ed effettivo svolgimento delle funzioni assegnate direttamente al Consiglio comunale: conseguentemente, ogni limitazione all'esercizio del diritto sancito dall'art. 43 interferisce inevitabilmente con la potestà istituzionale del Consiglio comunale di sindacare la gestione dell'Ente, onde assicurarne – in uno con la trasparenza e la piena democraticità – anche il buon andamento.

In particolare, con riferimento alla richiesta del consigliere comunale di ottenere degli atti, di fatto inesistenti, che presupporrebbero l'elaborazione di un complesso prospetto da parte di un funzionario tecnico, l'Ufficio ricordava quanto affermato sempre dalla stessa sentenza del Consiglio di Stato, n. 4471/2005: "il diritto all'informazione del consigliere comunale oltre a poter in astratto indirizzarsi verso qualunque documento o atto,

pubblico o privato, detenuto dall'Amministrazione – può anche concretarsi nella mera richiesta di informazioni non contenute in documenti e, fermo restando i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, può anche consistere nella pretesa che gli uffici interpellati eseguano delle elaborazioni dei dati e delle informazioni in loro possesso, ciò peraltro nei limiti in cui l'elaborazione richiesta non comporti un impegno macroscopicamente sproporzionato rispetto alle potenzialità operative dell'Ente”.

Perciò, rientrava nella facoltà del consigliere richiedere l'accesso ad informazioni non ancora inserite in atti, e si riteneva legittima la richiesta di elaborazione di tali dati in documenti finali.

#### **1.9.5 Al Consigliere non va addebitato alcun costo per l'estrazione di copia**

L'art. 43 del T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000), rubricato “Diritti dei consiglieri”, prevede al comma 2 che “i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del Comune e della Provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato.

Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge”.

La suddetta norma nulla dispone in merito al pagamento dei costi di rilascio delle copie degli atti ottenuti in sede di accesso.

Si verifica spesso l'ipotesi in cui l'accesso si risolva nel costo di alcune fotocopie, affrontato dall'ufficio comunale o provinciale, e facilmente inquadrabile fra i costi generali dell'andamento amministrativo dell'Ente interessato, più complesso è il caso in cui l'accesso presenti dei costi notevoli, sia per la quantità di atti richiesti che per le modalità di creazione della copia.

E' questo il caso che si presentava all'esame del Difensore

civico: un consigliere comunale formulava istanza di accesso agli atti volta ad ottenere copia delle tavole dei P.R.G., delle varianti urbanistiche e di altre planimetrie di dimensioni consistenti, in quanto il Comune gli aveva negato l'accesso, poiché la fotoriproduzione delle stesse non poteva essere effettuata dall'ufficio per mancanza di strumentazione idonea, con la conseguenza che l'ufficio medesimo sarebbe stato costretto a rivolgersi a copisterie attrezzate e a sopportarne il relativo costo per l'estrazione delle copie richieste.

Il Difensore civico ricordava il principio generale secondo cui al consigliere comunale che chieda copia di atti e di documenti, utili per l'esercizio del proprio mandato, non può essere addebitato il costo in riferimento poichè l'esercizio del diritto di accesso attiene alla funzione pubblica di cui il richiedente è investito e non al soddisfacimento di un interesse individuale e privato.

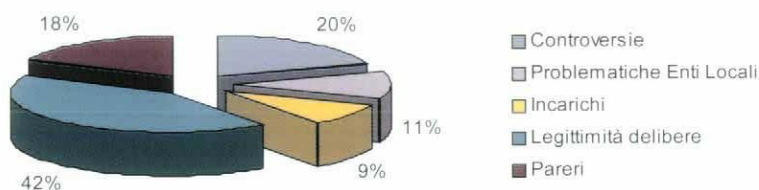
Considerata inoltre la finalità politica del diritto di accesso del consigliere comunale non si riteneva che il consigliere dovesse sostenere i costi per la riproduzione, anche se ingenti.

L'Ufficio consigliava all'Ente di concedere l'accesso con l'ausilio di modalità alternative rispetto a quelle usuali, come ad esempio la riproduzione delle planimetrie su CD-ROM, in modo da assicurare il diritto di accesso del richiedente ed il regolare svolgimento dell'attività amministrativa dell'Ente.

L'utilizzo di supporti informatici in questo caso poteva costituire il giusto temperamento fra l'interesse del consigliere ad avere accesso all'atto e l'interesse alla economicità della gestione della cosa pubblica, in ossequio al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

## 1.10 VARIE

### Varie



### 1.10.1 Chi risarcisce l'incidente causato da caduta massi?

Si rivolgeva all'Ufficio un cittadino per segnalare che, a seguito di un incidente stradale causato da caduta massi e a distanza di oltre un anno dall'avvenuto sinistro (avvenuto non per sua colpa o negligenza) non era ancora riuscito ad ottenere – a causa del rimpallo di responsabilità operato dai vari Enti cointeressati nella vicenda – il dovuto e giusto risarcimento per i danni riportati dalla propria autovettura.

Tra la documentazione prodotta dall'interessato vi era una nota dell'ANAS nella quale veniva riconosciuto in capo ai proprietari dei fondi laterali alle strade l'onere di porre in essere ogni azione finalizzata a prevenire, tra l'altro, la caduta di massi o altro materiale sull'area di sedime stradale.

Il Difensore civico chiedeva agli enti coinvolti nella

vicenda notizie riguardo ai proprietari e gestori delle aree poste a monte del tratto di strada dove era avvenuto il sinistro, considerato anche che l'Ente Parco e la Regione Abruzzo si erano dichiarati estranei da ogni addebito di responsabilità e, quindi, esonerati dal prendere in considerazione qualsiasi forma di risarcimento danni.

Dalle notizie acquisite era emerso che il tratto di strada ove si era verificato il sinistro era in carico e gestito dall'ANAS.

Si riteneva quindi che la responsabilità fosse da attribuirsi a tale società, per violazione degli specifici obblighi di rimozione e segnalazione del pericolo, pur avendone da tempo notizia, oltre che dello specifico obbligo di adottare i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico, così come espressamente elencati nell'art. 2 del D.Lgs. 143/94 (Istituzione dell'Ente Nazionale per le strade), nonché in virtù del generale principio de neminem laedere, di cui all'art. 2043 c.c., in applicazione del quale essa è tenuta a far sì che il bene demaniale non presenti per l'utente una situazione di pericolo occulto, cioè non visibile e non prevedibile.

A seguito dell'intervento dell'Ufficio, l'Ufficio legale della società ANAS comunicava di aver provveduto ad attivare le procedure risarcitorie nei confronti dell'istante.

#### **1.10.2 Consorzio in dissesto non paga le indennità di esproprio: il Difensore civico segnala la situazione alla Giunta regionale**

Questo Ufficio, a seguito dell'espressa richiesta di intervento avanzata da un cittadino, provvedeva a chiedere al Presidente di un Consorzio industriale della Regione, notizie in merito al mancato pagamento dell'indennità di esproprio, per un terreno occupato da lungo tempo.

Il Presidente del Consorzio nel rappresentare una serie di difficoltà economico-finanziarie, comunicava di non poter dar seguito alla liquidazione richiesta.

Nel prendere atto di quanto comunicato in merito alla situazione finanziaria del Consorzio, il Difensore civico riteneva opportuno investire della questione la competente Direzione della Giunta regionale: era infatti paradossale il fatto che il Consorzio – partecipato dalla Regione Abruzzo e dai vari enti locali territoriali e connotato come “Ente Pubblico Economico al quale.....si applica la normativa generale in materia di Società per Azione” – potesse versare in una situazione economico-finanziaria così disastrosa, da non poter far fronte all’impegno assunto in bilancio in sede di approvazione dell’apposito progetto ed ovviamente obbligazione questa ribadita all’atto dell’emissione da parte della Regione Abruzzo (ex art. 17 della citata L.R. 56/94), del relativo decreto di esproprio del terreno in questione.

Tale situazione era in contrasto, da un lato con le disposizioni di cui al D.Lgs. 325/2001 e con quelle dei correlati DD.PP.RR. 326 e 327 dell’8.6.01, disciplinanti gli adempimenti espropriativi per pubblica utilità, nonché con le connesse modalità per il pagamento delle relative indennità e, dall’altro con i principi contabili di carattere generale che impongono il pareggio di bilancio per gli Enti Pubblici Economici, con la conseguenza che avrebbero dovuto svolgersi degli approfondimenti al fine di verificare se, nel caso di specie, dovesse trovare applicazione la norma di cui alla legge 27.12.2003, n. 296.

Dai necessari successivi approfondimenti richiesti alla competente Direzione Regionale, si accertava che il Consorzio versava in una situazione di grave dissesto economico-finanziario che non gli consentiva di adempiere alle molteplici obbligazioni ed impegni assunti.

L’Ufficio, in adempimento alle proprie funzioni istituzionali (volte alla tutela dei principi di buon andamento, imparzialità, legalità, efficienza ed efficacia dell’attività amministrativa) riteneva di sottoporre la questione all’attenzione della Presidenza della Giunta Regionale.

### **1.10.3 Istituzione dell'Albo comunale delle Associazioni ai fini della corretta erogazione dei contributi**

Si rivolgevano al Difensore civico due Consiglieri comunali che segnalavano il fatto che il Consiglio Comunale non aveva ancora dato attuazione alle specifiche disposizioni contenute in un articolo dello Statuto del proprio Comune, relative all'istituzione dell'Albo comunale delle associazioni, del volontariato e delle Pro Loco, e che, malgrado tale vuoto normativo, il comune procedeva ugualmente all'erogazione dei contributi, senza alcuna discrezionalità.

Il Difensore civico chiedeva notizie al Comune interessato, in particolare intendeva conoscere:

- se l'Ente disponesse del Regolamento previsto dall'art. 12 della legge 241/90 e s.m.i.;
- i prevedibili tempi per l'adozione dell'apposito Regolamento sancito dal comma 3 del sopra citato art. 51 dello Statuto, atteso che in mancanza di tale atto normativo, che stabilisce in via generale i relativi criteri per dette particolari iniziative, non sembrava possibile e, quindi, legittimo, procedere alla erogazione di eventuali contributi ai sodalizi interessati.

Il Comune rispondeva fornendo le notizie richieste, ed in particolare sottolineando che l'attuale consiglio comunale, che era in carica da solo pochi mesi, non aveva ritenuto prioritario il provvedimento, considerando che, visto che lo statuto era entrato in vigore da oltre 6 anni, nessuna componente amministrativa, politica o associativa operante nel comune aveva sollecitato l'attuazione dell'articolo dello statuto.

Inoltre l'amministrazione aveva sopperito alla carenza dell'albo delle associazioni e del regolamento per la erogazione dei contributi comunali, convocando un tavolo di confronto con tutte le associazioni, riunitosi in varie riunioni, alle quali avevano partecipato il sindaco e i rappresentanti delle associazioni convocate.

Nel corso degli incontri, il sindaco aveva più volte

sottolineato che era intenzione della nuova amministrazione procedere alla definizione di criteri oggettivi per l'erogazione dei contributi alle associazioni, e cioè: essere operanti nel territorio comunale, avere una specifica e riconoscibile funzione di utilità socio-culturale per la comunità, essere operative in forme il più possibile continuative e non episodiche, essere collaborative e sinergiche su progetti di ampio respiro, essere dettagliate e trasparenti nella contabilità e tempestive nella comunicazione dei programmi in modo da garantire un efficace coordinamento di tutte le iniziative.

Tutti questi propositi avrebbero condotto, in tempi brevi ma non immediati, all'attuazione del relativo articolo dello Statuto, come da impegno e volontà amministrativa dell'intera amministrazione comunale.

Nel frattempo tutte le associazioni destinatarie di provvidenze avrebbero trasmesso al Comune il bilancio di previsione, il dettaglio delle iniziative e il rendiconto consuntivo, ed avrebbero così potuto avere accesso ai contributi, da erogarsi in base alla disponibilità del Comune; inoltre le associazioni, nell'intento collaborativo e fiduciario che anche la nuova amministrazione intendeva tenere, avrebbero continuato ad usufruire di locali e strutture comunali, nelle quali erano situate le sedi delle stesse.

Il Sindaco ribadiva pertanto l'intenzione dell'amministrazione comunale di attuare lo statuto relativamente agli articoli sulle associazioni, dandosi qualche mese di tempo, proprio in ragione del fatto che la stessa si era insediata da breve termine.

Effettivamente, a distanza di un paio di mesi dall'intervento dell'Ufficio, il Comune comunicava di aver proceduto all'approvazione del Regolamento comunale per l'istituzione dell'albo delle associazioni e del regolamento comunale per l'erogazione di contributi alle stesse.

#### **1.10.4 Legittimi gli incarichi delegati ai consiglieri comunali su specifiche materie**

Un Consigliere di un Comune, Presidente anche della Commissione Consiliare di Controllo e Garanzia, si rivolgeva all'Ufficio con un esposto con il quale rappresentava che il Sindaco del Comune aveva conferito incarichi riguardanti oltre 40 materie, per la durata di 18 mesi rinnovabili, a 19 su 24 Consiglieri di maggioranza, determinando così sia una presunta consequenziale commistione di ruoli dei Consiglieri comunali, che un supposto stravolgimento delle funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio comunale, previste dall'art. 42, c. 1, del D.Lgs. 267/2000.

In via preliminare l'Ufficio sottolineava il fatto che l'art. 6 del D.Lgs. 267/2000 consente allo Statuto di specificare l'attribuzione degli organi; pertanto, nell'ambito di tale autonomia normativa, è ammissibile l'imputazione di specifiche competenze agli organi comunali, purchè in armonia con la natura e le prerogative statuite per legge riguardo ai medesimi.

Il consigliere svolge la sua attività istituzionale, in qualità di componente di un organo collegiale, il Consiglio, che è destinatario dei compiti individuati e prescritti dalle leggi e dallo statuto.

Poichè il Consiglio svolge attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo, partecipando "... alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco ... e dei singoli assessori" (art. 42, comma 3, T.U.E.L.), ne scaturisce l'esigenza che i contenuti dei compiti delegati siano tali da evitare una incongrua commistione nell'ambito dell'attività di controllo medesima e, quindi, lo svolgimento di competenze proprie degli assessori.

Quale criterio generale, desumibile dalla giurisprudenza e dalla dottrina, il consigliere può essere incaricato di studi su determinate materie, di compiti di collaborazione circoscritti all'esame e alla cura di situazioni particolari, che

non implicino la possibilità di assumere atti a rilevanza esterna, né di adottare atti di gestione spettanti agli organi burocratici.

Sarebbe quindi suscettibile di rilievi di legittimità una delega conferita per l'esercizio di compiti riguardanti singoli settori dell'amministrazione comunale, poiché così risulterebbe aumentato in modo surrettizio il numero degli assessori.

Ciò posto in termini generali, nel caso di specie lo statuto del Comune in esame prevedeva che ai consiglieri potessero essere conferiti dal sindaco, per periodi di tempo limitati, "incarichi su specifiche materie, con il compito di riferirne al consiglio".

I provvedimenti sindacali di delega, nel richiamare in premessa tale ultima norma, disponevano il conferimento dell'incarico a ciascun consigliere per la "trattazione" di affari relativi a singole materie con il compito di riferirne al consiglio comunale semestralmente, o con la cadenza all'occorrenza richiesta, e risultavano formalmente emanati in conformità delle disposizioni statutarie.

Pertanto, a parere del Difensore civico si riteneva che la trattazione dei relativi affari non poteva comportare, da parte del consigliere destinatario dell'incarico, l'assunzione di atti che impegnassero l'amministrazione verso l'esterno, ma poteva solo essere circoscritta alla cura e all'approfondimento delle materie interessate.

#### **1.10.5 Le elezioni nei consigli comunali comportano il rinnovo degli assessori della comunità montana**

Il Consigliere di una Comunità Montana inviava all'Ufficio una nota, con la quale prospettava un'anomala posizione degli Assessori della Comunità, i quali continuavano a ricoprire la medesima carica, senza cioè un nuovo voto del Consiglio Comunitario, che era invece ritenuto necessario a seguito del rinnovo dei rispettivi Consigli Comunali, della

riformulata designazione e della conseguente successiva convalida.

Si poneva, la questione di stabilire se i membri dell'organo esecutivo comunitario, nel caso di rinnovo dei consigli comunali che li avevano espressi quali loro rappresentanti, dovessero ritenersi decaduti dalla loro carica a seguito delle consultazioni elettorali.

L'Ufficio, facendo riferimento anche ai diversi pareri espressi sia dal Ministero che dalle Prefetture, riteneva che la rielezione dei membri dell'organo esecutivo avesse carattere di adempimento necessario.

Tale punto di vista si basava sulla considerazione secondo cui, con il rinnovo del consiglio comunale, i membri dell'organo esecutivo (Presidente ed Assessori della Comunità Montana) perdono la loro qualità di amministratori comunali, requisito questo inderogabile per poter essere componenti del consiglio comunitario e, implicitamente, per l'accesso alla carica di presidente e a quella di assessore.

In merito alla composizione degli organi comunitari, l'art. 27 comma 2 del D.Lgs. 267/2000, statuisce espressamente che l'organo rappresentativo e l'organo esecutivo delle comunità montane devono essere necessariamente composti da "sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti".

A ciò si aggiungeva il fatto che, l'art 9, comma 12, della L.R. 11/2003 stabilisce che "dopo ciascuna tornata elettorale non ordinaria, l'organo rappresentativo comunitario provvede, in un'unica seduta da tenersi entro dieci giorni dall'acquisizione delle deliberazioni di nomina dei Consigli comunali rinnovati, alla convalida dei nuovi rappresentanti nominati dai Consigli comunali eletti nella consultazione."

Da ciò si evinceva che, a seguito delle elezioni per il rinnovo di un Consiglio comunale, si dovesse procedere alla nomina dei rappresentanti.

Infine, si ricordava che, ai sensi dell'art. 12, comma 1, della L.R. sopra citata, "l'organo rappresentativo della

Comunità elegge il Presidente e gli altri componenti dell'organo esecutivo con un'unica votazione, sulla base di un documento programmatico, contenente la lista dei candidati alle suddette cariche, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati alla Comunità".

Pertanto, a parere dell'Ufficio le intervenute consultazioni amministrative nei comuni che esprimono i rappresentanti comunitari e di riflesso gli assessori comunitari, rendevano necessaria una nuova elezione degli stessi, che poteva risolversi anche in una riconferma, qualora i precedenti assessori comunitari fossero stati rieletti come membri del Consiglio comunale di provenienza, rinominati dallo stesso Consiglio come rappresentanti comunali comunitari e rieletti come assessori comunitari.

**APPENDICE****Legge n. 127 del 15.5.1997****Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.****(Art. 16)****(Difensori civici delle regioni e delle province autonome)**

1. A tutela dei cittadini residenti nei Comuni delle rispettive Regioni e Province Autonome e degli altri soggetti aventi titolo secondo quanto stabilito dagli ordinamenti di ciascuna Regione e Provincia autonoma, i Difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, su sollecitazione di cittadini singoli o associati, esercitano, sino all'istituzione del Difensore civico nazionale, anche nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato, limitatamente agli ambiti territoriali di rispettiva competenza, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, le medesime funzioni di richiesta, di proposta, di sollecitazione e di informazione che i rispettivi ordinamenti attribuiscono agli stessi nei confronti delle strutture regionali e provinciali;
2. I Difensori civici inviano ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati entro il 31 marzo una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente ai sensi del comma 1.

**Legge n. 241 del 7.8.1990****Nuove norme in materia di procedimento  
amministrativo e di  
diritto di accesso ai documenti amministrativi****(Art. 25)****(Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi) <sup>(93)</sup>**

- a. Il diritto di accesso si esercita mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato soltanto al rimborso del costo di riproduzione, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.
- b. La richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.
- c. Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso sono ammessi nei casi e nei limiti stabiliti dall'articolo 24 e debbono essere motivati.
- d. Decorso inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine e nei confronti degli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito, che sia riesaminata la suddetta determinazione. Qualora tale organo non sia stato istituito, la competenza è attribuita al difensore civico competente per

l'ambito territoriale immediatamente superiore. Nei confronti degli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato tale richiesta è inoltrata presso la Commissione per l'accesso di cui all'articolo 27. Il difensore civico o la Commissione per l'accesso si pronunciano entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto. Se il difensore civico o la Commissione per l'accesso ritengono illegittimo il diniego o il differimento, ne informano il richiedente e lo comunicano all'autorità disponente. Se questa non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico o della Commissione, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al difensore civico o alla Commissione, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data di ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al difensore civico o alla Commissione stessa. Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, la Commissione provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso. Qualora un procedimento di cui alla sezione III del capo I del titolo I della parte III del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, o di cui agli articoli 154, 157, 158, 159 e 160 del medesimo decreto legislativo n. 196 del 2003, relativo al trattamento pubblico di dati personali da parte di una pubblica amministrazione, interessi l'accesso ai documenti amministrativi, il Garante per la protezione dei dati personali chiede il parere, obbligatorio e non vincolante, della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi. La richiesta di parere sospende il termine per la pronuncia del Garante sino all'acquisizione del parere, e comunque per non oltre quindici giorni. Decorso inutilmente detto termine, il

Garante adotta la propria decisione <sup>(94)</sup>.

- e. Contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso e nei casi previsti dal comma 4 è dato ricorso, nel termine di trenta giorni, al tribunale amministrativo regionale, il quale decide in camera di consiglio entro trenta giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In pendenza di un ricorso presentato ai sensi della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, il ricorso può essere proposto con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione o ai controinteressati, e viene deciso con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio. La decisione del tribunale è appellabile, entro trenta giorni dalla notifica della stessa, al Consiglio di Stato, il quale decide con le medesime modalità e negli stessi termini. Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo <sup>(95)</sup>.
- 1) bis. Nei giudizi in materia di accesso, le parti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente <sup>(96)</sup>.
- 2) Il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti <sup>(97)</sup>.

(93) Rubrica aggiunta dall'art. 21, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(94) Comma così sostituito prima dall'art. 15, L. 24 novembre 2000, n. 340 e poi dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15, con la decorrenza indicata nel comma 3 dell'art. 23 della stessa legge.

(95) Comma così modificato prima dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15 e poi dall'art. 3, comma 6-decies, D.L. 14 marzo 2005, n. 35, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

(96) Comma aggiunto dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

(97) Comma così sostituito dall'art. 17, L. 11 febbraio 2005, n. 15.

**Legge regionale n. 126 del 20.10.1995****Istituzione del Difensore civico****Art. 1  
(Istituzione e finalità)**

1. È istituito nella Regione Abruzzo l'Ufficio del Difensore civico;
2. Il Difensore civico svolge la sua attività al servizio dei cittadini in piena autonomia e non è soggetto ad alcuna forma di dipendenza o di controllo, gerarchico o funzionale.

**Art. 2  
(Funzioni)**

1. Il Difensore civico assicura, nei limiti e con le modalità della presente legge, una tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi, degli interessi collettivi o diffusi, al fine di garantire l'effettivo rispetto dei principi, posti dalla normativa vigente in materia di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa. Egli interviene nei casi di omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti e comportamenti:
  - a) delle Unità organizzative dell'Amministrazione regionale <sup>(1)</sup>;
  - b) degli enti, aziende o loro consorzi dipendenti dalla Regione, ivi comprese le Unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere;
  - c) degli Enti locali nell'esercizio di funzioni attribuite o delegate dalla Regione;

- d) degli Enti o aziende con partecipazione di capitale regionale.
2. Nei confronti delle altre Amministrazioni pubbliche operanti sul territorio regionale, il Difensore civico può:
- a) inviare segnalazioni qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontri i casi previsti al comma 1<sup>(2)</sup>;
  - b) intervenire, limitatamente alla richiesta di notizie e alla presentazione di solleciti, per esigenze connesse all'espletamento del proprio mandato.

---

(1) Le parole "dell'attività amministrativa.....dell'Amministrazione regionale" sono state introdotte dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998 in sostituzione delle precedenti "dell'attività amministrativa. Egli interviene nei casi di omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità riscontrati in atti e comportamenti di Uffici e Servizi:

a) dell'Amministrazione regionale".

(2) Lettera così sostituita dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998. La precedente lettera così recitava:

"a) inviare segnalazioni qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, riscontri i casi previsti al comma 1 del presente articolo, informandone il Presidente della Giunta regionale".

### **Art. 3** **(Attivazione dell'intervento)**

1. Il Difensore civico interviene:
- a) sulla base di un reclamo presentato dalle singole persone interessate, da persone giuridiche pubbliche o private, associazioni, formazioni sociali, portatori di interessi diffusi;
  - b) d'ufficio, nei confronti di casi di natura e contenuto analoghi a quelli per i quali sia stato richiesto il suo intervento, nonché di casi di particolare rilevanza che in qualsiasi modo siano venuti a sua conoscenza.
2. Il reclamo di cui alla precedente lett. a), può essere presentato per iscritto o verbalmente. Nel secondo caso il Difensore civico può farlo verbalizzare e sottoscrivere dal reclamante.

3. Non possono ricorrere al Difensore civico:
- a) i dipendenti della Regione e delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2 comma 1 per questioni concernenti il rapporto di lavoro;
  - b) i consiglieri regionali e gli amministratori o i dirigenti delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1.

**Art. 4**  
**(Poteri istruttori)**

1. Per l'assolvimento dei propri compiti, il Difensore civico può:
  - a) chiedere verbalmente o per iscritto, notizie comunque utili all'esame della questione trattata, consultare tutti gli atti e documenti ritenuti necessari ed ottenerne le relative copie. Gli uffici interessati sono tenuti a prestare la necessaria collaborazione al Difensore civico, senza potergli opporre il segreto d'ufficio.
  - b) accedere agli uffici per effettuare gli accertamenti necessari, anche tramite collegamenti con i sistemi informativi regionali;
  - c) convocare, senza vincolo di autorizzazione, il responsabile del procedimento ed i funzionari competenti a provvedere;
  - d) prospettare situazioni di incertezza giuridica o di carenza normativa, formulando le proposte e i suggerimenti ritenuti opportuni.
2. Il Difensore civico è tenuto al segreto sulle notizie di cui sia venuto in possesso in ragione del suo ufficio o che siano comunque da considerare segrete o riservate in base alle leggi vigenti.
3. Quando intervenga d'ufficio, il Difensore civico dà sollecita informazione dell'iniziativa al responsabile preposto al Servizio nonché agli organi rappresentativi degli enti interessati.

### **Art. 5** **(Modalità dell'azione)**

In caso di reclamo presentato dai soggetti indicati all'art. 3, comma 1, lett. a) il Difensore civico, nei termini previsti dalla normativa vigente, può:

- a) archiviare il reclamo per manifesta infondatezza, con adeguata motivazione che viene comunicata al reclamante;
- b) chiedere al funzionario responsabile di procedere ad un esame congiunto della questione oggetto del reclamo. A seguito di tale esame il Difensore civico, sulla base delle notizie raccolte e degli accertamenti compiuti, esprime verbalmente o per iscritto il suo parere al funzionario responsabile e al reclamante.

Qualora il reclamante lamenti un comportamento omissivo o dilatorio degli uffici in riferimento ad un procedimento amministrativo in corso, il Difensore civico procede all'esame di cui alla precedente lett. b), successivamente egli, tenendo presente i principi fissati dalla **legge n. 241 del 1990** <sup>(3)</sup> e successive modifiche, integrazioni e norme di attuazione, e le esigenze dell'ufficio interessato, fissa il termine entro il quale il procedimento deve concludersi e ne dà notizia al reclamante e all'assessore competente o all'amministratore o al dirigente delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1.

Trascorso inutilmente tale termine, il Difensore civico può proporre al Presidente della Giunta regionale la nomina di un Commissario ad acta per la definizione del procedimento.

In ogni caso il Difensore civico può:

1. segnalare all'assessore competente o al dirigente o all'amministratore delle Amministrazioni indicate alle lett. b), c) e d) dell'art. 2, comma 1, le disfunzioni, le carenze e le inefficienze riscontrate, formulando proposte e suggerimenti per un migliore funzionamento degli uffici e dei servizi;
2. sollecitare i funzionari responsabili e l'assessore

competente o il dirigente o l'amministratore di cui al precedente punto a) affinché provvedano in merito alle questioni sollevate;

3. chiedere l'apertura di un procedimento disciplinare a carico di funzionari o dipendenti per atti o comportamenti idonei a determinare una responsabilità disciplinare. Il provvedimento di archiviazione o di conclusione dell'azione disciplinare deve essere comunicato entro 15 gg. al Difensore civico.

L'Amministrazione è tenuta a precisare i motivi in base ai quali non ha ritenuto di accogliere, anche in parte, le osservazioni del Difensore civico.

Qualora, nell'esercizio delle sue funzioni, il Difensore Civico venga a conoscenza di fatti:

1. che possono costituire reato, ne fa rapporto all'Autorità giudiziaria;
2. che possono comportare responsabilità contabile o amministrativa, li segnala alla Procura della Corte dei Conti <sup>(4)</sup>.

Dell'avvenuta denuncia deve essere tempestivamente informato il Presidente della Giunta regionale o il Presidente del Consiglio regionale a seconda che l'oggetto della denuncia investa le strutture dell'una o dell'altra istituzione.

---

(3) L. 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", pubblicata nella G.U. 18 agosto 1990, n. 192.

(4) I commi sesto e settimo sono stati introdotti dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998 in sostituzione del precedente comma sesto che così recitava:

"6. Il Difensore civico ha l'obbligo di denuncia:

- a) all'Autorità giudiziaria, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un reato;
- b) alla Procura regionale della Corte dei Conti, qualora nell'esercizio delle sue funzioni sia venuto a conoscenza di fatti costituenti un danno erariale. Dell'avvenuta presentazione della denuncia deve essere tempestivamente informato il Presidente della Giunta regionale".

**Art. 6**  
**(Relazione annuale)**

- a) Entro il 31 marzo di ciascun anno il Difensore civico presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attività svolta nell'esercizio precedente, con eventuali proposte di modifiche normative o amministrative, anche in relazione alla struttura e al funzionamento degli uffici regionali, alla distribuzione delle competenze e all'assetto dei rapporti tra la Regione e gli enti locali e strumentali.
- b) Detta relazione, tempestivamente trasmessa ai Consiglieri regionali, è sottoposta entro 60 gg. all'esame del Consiglio regionale, previo parere della competente Commissione consiliare che, a tal fine, è tenuta a convocare il Difensore civico.
- c) La relazione del Difensore civico e le conclusioni del Consiglio regionale sono pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione.
- d) Il Difensore civico può essere ascoltato dal Consiglio regionale in seduta pubblica su aspetti generali della sua funzione, nonché dalle Commissioni consiliari in ordine ad aspetti particolari afferenti alle materie di loro competenza.
- e) In casi di particolare importanza o urgenza il Difensore civico può inviare apposite relazioni:
  - a. al Presidente della Giunta regionale per le opportune determinazioni;
  - b. al Presidente del Consiglio regionale, affinché venga posta all'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea, previo parere della Commissione di vigilanza.
- f) L'ufficio di Presidenza pone a disposizione del Difensore civico i mezzi e gli strumenti per consentire un'adeguata informazione all'esterno della sua attività.

**Art. 7**  
**(Rapporti con i Comuni e le Province)**

1. Il Difensore civico regionale promuove il coordinamento della propria attività con quella dei Difensori civici comunali e provinciali.
2. Il Consiglio regionale, su proposta del Difensore civico, può stipulare con Comuni e Province in cui operi un Difensore civico locale, apposite convenzioni che prevedano forme di coordinamento ovvero di esercizio unitario della difesa civica, senza distinzione tra sfera di funzioni proprie e sfere di funzioni delegate o attribuite dell'ente locale <sup>(5)</sup>.
3. Nei Comuni e nelle Province sprovvisti di Difensore civico, la convenzione di cui al comma precedente può consentire al Difensore civico regionale di intervenire anche nelle materie proprie dell'ente locale <sup>(6)</sup>.
4. Le convenzioni di cui al comma 3 devono prevedere l'impegno dell'ente locale interessato a porre a disposizione del Difensore civico: locali, servizi e personale adeguati alle funzioni da svolgere <sup>(7)</sup>.

---

(5) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

(6) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

(7) Comma aggiunto dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998

**Art. 8**  
**(Sede e organizzazione)**

- a) Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e può svolgere le proprie funzioni anche in sedi decentrate presso ciascun capoluogo di Provincia.
- b) Le strutture periferiche del Difensore civico sono ubicate:

- a Pescara nella sede dell'Unità operativa di collegamento del Consiglio regionale;
  - a Chieti e Teramo nelle sedi dei Centri di Servizi Culturali ovvero presso altre strutture regionali che dispongano di idonei locali.
- c) All'assegnazione dei locali provvedono, con propria ordinanza e sulla base di convenzioni da stipulare con il Difensore civico:
- il Dirigente del Servizio Amministrazione del Consiglio regionale per le sedi di L'Aquila e Pescara;
  - il Dirigente del Servizio Demanio e Patrimonio della Giunta regionale per le sedi decentrate di Chieti e Teramo.
- d) Per le esigenze connesse alla fase di primo impianto delle strutture del Difensore civico, l'Ufficio di Presidenza provvede a dotare le stesse delle attrezzature e dei mezzi necessari al loro funzionamento.
- e) La struttura organizzativa del Difensore civico è composta di un Servizio di Segreteria con la seguente dotazione organica:
- 1 Dirigente amministrativo;
  - 1 Funzionario amministrativo;
  - 2 Istruttori direttivi;
  - 2 Istruttori amministrativi;
  - 3 Videoterminalisti;
  - 1 Operatore tecnico.
- f) In relazione a sopravvenute esigenze funzionali, l'Ufficio di Presidenza può disporre la variazione dei livelli, non superiori al 7°, e dei profili professionali non superiori all'8°, ferma restando la dotazione organica complessiva.
- g) La localizzazione delle Unità operative è disposta dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Difensore civico.
- h) All'Ufficio del Difensore civico può essere assegnato, nel limite di due unità, anche personale in posizione di comando proveniente da altre pubbliche amministrazioni statali o locali, nel rispetto delle

norme vigenti. In relazione ai posti coperti con l'istituto del comando sono resi indisponibili altrettanti posti vacanti nell'ambito delle qualifiche funzionali del ruolo del personale regionale.

- i) Il predetto personale dipende funzionalmente dal Difensore civico e può essere utilizzato presso la sede che lo stesso Difensore civico riterrà più opportuna in relazione alle esigenze strettamente connesse allo svolgimento della propria attività.
- j) E', inoltre, tenuto al segreto d'ufficio per i fatti e gli atti di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie mansioni.
- k) L'assegnazione del personale è disposta, sentito il Difensore civico, dall'Ufficio di Presidenza se trattasi di unità appartenenti all'organico del Consiglio regionale o dal Presidente della Giunta regionale, con proprio decreto ed entro quindici giorni dalla richiesta formulata dall'Ufficio di Presidenza, se trattasi di personale ricompreso nell'organico della Giunta regionale.
- l) Il contingente di personale assegnato al Difensore civico fa parte dell'organico del Consiglio regionale e ad esso si applicano tutti gli istituti giuridici ed economici previsti dai CC.CC.NN.LL. del comparto.
- m) Gli oneri derivanti dal trattamento economico principale sono posti a carico del capitolo relativo al personale del Consiglio regionale mentre quelli derivanti da tutte le voci costituenti il trattamento accessorio gravano sul pertinente capitolo di spesa riferito al Difensore civico.
- n) Il personale assegnato alle sedi decentrate raccoglie le richieste di intervento nei confronti di uffici ed enti operanti nel rispettivo territorio provinciale, provvede all'istruttoria di massima e fornisce agli utenti le informazioni utili per avvalersi delle prestazioni del Difensore civico.
- o) Per le indagini e questioni di particolare complessità, e nei limiti del capitolo di bilancio relativo alle spese

per il funzionamento del difensore civico, lo stesso può affidare incarichi di consulenza a istituti scientifici o a persone iscritte in appositi albi professionali ovvero a professionisti particolarmente esperti nelle materie trattate.

- p) Alle spese di funzionamento delle strutture di supporto dell'attività del Difensore civico, comprese quelle derivanti dal precedente comma ed escluse le spese relative alla fornitura di luce, riscaldamento, acqua e telefoniche, collegate con impianti centralizzati, nonché i servizi di fotoriproduzione e tipografici, ove esistenti, i cui oneri restano a carico delle strutture che ospitano le predette strutture, provvede l'Ufficio del Difensore civico, nei limiti annuali degli stanziamenti iscritti in bilancio, mediante aperture di credito ai sensi e per gli effetti della **L.R. 23 novembre 1977, n. 66** recante: "Norme sulla gestione della spesa regionale tramite funzionari delegati".
- q) Tutti gli adempimenti che nella citata **L.R. n. 66 del 1977** sono riservati alla Giunta regionale ed all'Ufficio di ragioneria del predetto organo spettano all'Ufficio di Presidenza ed all'Ufficio ragioneria e contabilità del Consiglio regionale <sup>(8)</sup>.

---

(8) Articolo così sostituito dall'art. 1 della *L.R. n. 45 del 1998*. Il precedente articolo così recitava:

1. Il Difensore civico ha sede presso il Consiglio regionale e può svolgere le proprie funzioni anche in sedi decentrate presso ciascun capoluogo di provincia.
2. Gli Uffici del Difensore civico di Pescara, Chieti e Teramo sono ubicati rispettivamente nella sede di collegamento del Consiglio regionale e nelle sedi dei Centri di servizi culturali.
3. Al Difensore civico - che ne diviene il consegnatario - l'Ufficio di Presidenza assegna i mobili, gli arredamenti e le attrezzature necessari per l'espletamento del mandato.
4. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, entro 60 gg. dall'entrata in vigore della presente legge, sentito il Difensore civico, provvede all'assegnazione del personale, dei locali e dei mezzi necessari per il funzionamento dell'Ufficio del Difensore civico.
5. Il personale assegnato dipende funzionalmente dal Difensore civico ed è tenuto al segreto d'ufficio per i fatti e gli atti di cui sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle proprie mansioni.

**Art. 9**  
**(Requisiti e cause ostative)**

- Il Difensore Civico è nominato dal Consiglio regionale tra i cittadini che siano in possesso di diploma di laurea con significativa esperienza in campo giuridico e amministrativo e dei requisiti per l'elezione al Consiglio regionale. L'incarico di Difensore Civico è incompatibile con ogni carica elettiva pubblica o di direzione politica e sindacale, nonché con attività di lavoro subordinato pubblico o privato. Le attività libero professionali non devono inibire la giornaliera assiduità delle funzioni di Difensore Civico. Nell'espletamento delle proprie funzioni il Difensore Civico è tenuto ad astenersi da attività professionali attraverso cui possa configurarsi qualsiasi forma di interesse.
- Ove la nomina riguardi i soggetti in condizioni di ineleggibilità o di incompatibilità, ai sensi della **legge n. 154/1981**, la relativa causa deve cessare, pena la decadenza dalla carica, entro il termine di 5 giorni dalla data di insediamento o, nell'ipotesi di causa sopravvenuta, dalla data del suo verificarsi.
- Al Difensore Civico si applicano le disposizioni di cui alla **L.R. 21 luglio 1983, n. 46**, in materia di pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e direttive; i documenti previsti dagli articoli 2, 3 e 4 della **L.R. n. 46/1983** sono depositati presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale <sup>(9)</sup>.

---

(9) Articolo così sostituito dall'art. 1, L.R. 18 agosto 2004, n. 28. Il testo originario era così formulato:

«Art. 9. Requisiti e cause ostative.

1. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio regionale tra i cittadini che siano in possesso dei requisiti per l'elezione al Consiglio regionale. Non possono ricoprire l'incarico di Difensore civico i cittadini che siano stati candidati nelle competizioni elettorali politico-amministrative o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive o di direzione politica o sindacale negli ultimi 5 anni.

2. Ove la nomina riguardi i soggetti in condizioni di ineleggibilità o di incompatibilità, ai sensi

della legge n. 154 del 1981, la relativa causa deve cessare, pena la decadenza dalla carica, entro il termine di 5 gg. dalla data di notificazione dell'avvenuta nomina o, nell'ipotesi di causa sopravvenuta, dalla data del suo verificarsi.

3. L'incarico di Difensore civico è incompatibile con ogni altra carica elettiva pubblica, con incarichi di direzione politica o sindacale e con l'esercizio continuativo di attività di lavoro autonomo o subordinato, di commercio o di professione.

4. Si estendono al Difensore civico le norme della L.R. 21 luglio 1983, n. 46 in tema di "Pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive in alcuni enti".

### **Art. 10** **(Nomine e durata in carica)**

- a) Il Consiglio regionale, con il voto dei 2/3 dei Consiglieri assegnati, nomina il Difensore civico tra i candidati che abbiano presentato domanda, nel termine e secondo le modalità fissati dall'Ufficio di Presidenza, allegando il relativo curriculum.
- b) Se dopo tre votazioni consecutive, da effettuarsi nella stessa seduta, nessun candidato raggiunge il quorum richiesto dal comma 1, il Consiglio procede ad ulteriore votazione, ed è nominato Difensore Civico il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti dei Consiglieri assegnati; qualora anche tale maggioranza non sia raggiunta, è nominato Difensore Civico il candidato che ottiene la maggioranza dei voti dei Consiglieri presenti.
- c) Il difensore civico dura in carica 5 anni e può essere riconfermato una sola volta.
- d) Può essere revocato con voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati alla Regione per gravi motivi inerenti l'esercizio delle sue funzioni.
- e) Almeno venti giorni prima della scadenza del mandato del Difensore Civico, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per provvedere alla nuova nomina. La convocazione è effettuata senza ritardo in ogni altro caso di vacanza dell'Ufficio.
- f) Si applicano al Difensore Civico le disposizioni di cui al **D.L. 16 maggio 1994, n. 293** convertito nella legge

**15 luglio 1994, n. 444 recante: Disciplina della proroga degli Organi amministrativi <sup>(10)</sup>.**

(10) Il presente articolo, già sostituito dall'articolo unico, L.R. 7 agosto 1996, n. 64, è stato poi nuovamente così sostituito dall'art. 2, L.R. 18 agosto 2004, n. 28. Si riporta il testo precedente:

«Art. 10. Nomine e durata in carica.

1. Il Consiglio regionale, con il voto dei 2/3 dei consiglieri assegnati, nomina il Difensore civico tra i candidati che abbiano presentato domanda, nel termine e secondo le modalità fissati dall'Ufficio di Presidenza, allegando il relativo curriculum.

2. Se dopo tre votazioni consecutive, da effettuarsi nella stessa seduta del Consiglio regionale, nessun candidato ha raggiunto il quorum richiesto dal 1° comma del presente articolo, il Consiglio procede con ulteriore votazione e sarà nominato difensore civico il candidato che avrà riportato la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione.

3. Il difensore civico dura in carica 3 anni e può essere riconfermato una sola volta.

4. Può essere revocato con voto del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione per gravi motivi inerenti l'esercizio delle sue funzioni.

5. Almeno venti giorni prima della scadenza del mandato del Difensore civico, il Presidente del Consiglio regionale convoca il Consiglio per provvedere alla nuova nomina. La convocazione è effettuata senza ritardo in ogni altro caso di vacanza dell'Ufficio.

6. Salvi i casi di decadenza, le funzioni del Difensore civico sono prorogate sino all'entrata in carica del successore».

**Art. 11  
(Trattamento economico) <sup>(11)</sup>.**

a) Al Difensore civico compete il 60% dell'indennità di carica stabilita per il Consigliere regionale dalla **L.R. 30 maggio 1973, n. 22**, e successive modifiche ed integrazioni nonché il trattamento di missione, ove dovuto, nei limiti di quanto spettante ai Dirigenti della Regione <sup>(12)</sup>.

(11) Vedi anche l'art. 61, L.R. 17 novembre 2004, n. 41.

(12) Articolo così sostituito dall'art. 1 della L.R. n. 45 del 1998. Il precedente articolo così recitava:  
"1. Al Difensore civico spetta il 60% delle indennità di carica e di presenza stabilite per i consiglieri regionali dalla **L.R. 30 maggio 1973, n. 22** e successive modifiche e integrazioni, nonché l'indennità di trasferta ed il rimborso spese di trasporto previsti per i consiglieri regionali".

**Art. 12**  
**(Norma finanziaria)**

- a) All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato per l'anno 1995, in lire 300.000.000, si provvede introducendo le seguenti variazioni, per competenza e cassa, nello stato di previsione della spesa del bilancio per il medesimo esercizio:
- Cap. 323000 denominato "Fondo globale occorrente per far fronte a nuovi provvedimenti legislativi riguardanti spese correnti", art. 47 L.R.C. n. 81 del 1977
  - in diminuzione lire 300.000.000;
  - Cap. 011438 (di nuova iscrizione e di istituzione al Sett. 01, Tit. 1, Ctg. 4) denominato "Spese connesse all'istituzione del Difensore civico regionale"
  - in aumento lire 300.000.000.
- b) Lo stanziamento della partita n 4, dell'elenco n 3, allegato al bilancio di previsione dell'esercizio in corso, è corrispondentemente ridotto.
- c) Per gli anni successivi, al finanziamento si provvederà con legge di bilancio ai sensi dell'art. 10 della L.R.C. n. 81 del 1977.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione Abruzzo.

**Statuto della Regione Abruzzo**  
(Pubblicato sul BURA del 10 gennaio 2007)

**Art. 82**  
**(L'Ufficio del Difensore civico)**

- a. L'Ufficio del Difensore civico regionale è autorità indipendente della Regione preposta alla tutela amministrativa dei cittadini; riferisce annualmente al Consiglio regionale;
- b. Il Difensore civico è nominato dal Consiglio, con la maggioranza qualificata prevista dalla legge e con modalità che ne assicurino l'imparzialità e l'indipendenza;
- c. La legge promuove la istituzione della rete di difesa civica locale;
- d. La legge garantisce al Difensore civico autonomia di funzionamento e assegna al medesimo risorse finanziarie e di personale adeguate alle funzioni da svolgere.

**Elenco dei Difensori Civici Regionali e delle Province  
Autonome****Difensore civico Provincia Autonoma di BOLZANO**

Dott.ssa Burgi VOLGGER  
Via Portici, 22  
39100 BOLZANO  
Tel. 0471.301155 - Fax 0471.981229  
[posta@difesacivica.bz.it](mailto:posta@difesacivica.bz.it)  
[www.consiglio-bz.org](http://www.consiglio-bz.org)

**Difensore civico Provincia Autonoma di TRENTO**

Prof.ssa Donata BORGONOVO RE  
Via Manci/Galleria Garbari, 9  
38100 TRENTO  
Tel. 0461.213203 – 213165 – Fax 0461.238989  
N. verde 800 851026  
[difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it](mailto:difensore.civico@consiglio.provincia.tn.it)  
[www.consiglio.provincia.tn.it](http://www.consiglio.provincia.tn.it)

**Difensore civico Regione ABRUZZO**

Avv. Nicola SISTI  
Via Bazzano, 2 – 67100 L' AQUILA  
Tel. 0862.644802 – Fax 0862.23194  
N. verde 800238180  
[info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)  
[www.difensorecivicoabruzzo.it](http://www.difensorecivicoabruzzo.it)

**Difensore civico Regione BASILICATA**

Dott. Catello APREA

P.zza Vittorio Emanuele II, 14

85100 POTENZA

Tel. 0971.274564 – Fax 0971.330960

[difensorecivico@regione.basilicata.it](mailto:difensorecivico@regione.basilicata.it)[www.consiglio.basilicata.it](http://www.consiglio.basilicata.it)**Difensore civico Regione CAMPANIA**

Dott. Vincenzo LUCARIELLO

Centro Direzionale Isola F/8

80143 NAPOLI

Tel. 081.7783111 – Fax 081.7783837

[difensore.civico@consiglio.regione.campania.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.campania.it)[www.consiglio.regione.campania.it](http://www.consiglio.regione.campania.it)**Difensore civico Regione CALABRIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione EMILIA-ROMAGNA**

Dott. Antonio MARTINO

Piazzale Aldo Moro, 44

40127 BOLOGNA BO

Tel. 051.6396382 – Fax 051.6396383

N. verde 800515505

[DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it](mailto:DifensoreCivico@regione.emilia-romagna.it)[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)

**Difensore civico Regione LAZIO**

Dott. Felice Maria FILOCAMO  
Via del Giorgione, 18  
00147 ROMA  
Tel. 06.65932014 – Fax 06.65932015  
N. verde 800866155  
[difensore.civico@regione.lazio.it](mailto:difensore.civico@regione.lazio.it)  
[www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)

**Difensore civico Regione LIGURIA**

Dr.ssa Annamaria FAGANELLI  
Viale Brigate Partigiane, 2  
16129 GENOVA  
Tel. 010.565384 – Fax 010.540877  
N. verde 800807067  
[difensore.civico@regione.liguria.it](mailto:difensore.civico@regione.liguria.it)  
[www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)

**Difensore civico Regione LOMBARDIA**

Dott. Donato GIORDANO  
Piazza Fidia, 1  
20159 MILANO  
Tel. 02.6081267 – Fax 02.67482487  
[difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.lombardia.it)  
<http://www2.consiglio.regione.lombardia.it>

**Difensore civico Regione MARCHE**

Avv. Samuele ANIMALI  
Corso Stamira, 49  
60122 ANCONA  
Tel. 071.2298483 – Fax 071.2298264  
[difensore.civico@regione.marche.it](mailto:difensore.civico@regione.marche.it)  
[www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it)

**Difensore civico Regione MOLISE**

Prof. Pietro De Angelis  
c/o Regione Molise  
Via IV Novembre, 87  
68100 CAMPOBASSO

**Difensore civico Regione PIEMONTE**

Dott. Francesco INCANDELA  
Via Alfieri, 15  
c/o Consiglio Regionale Piemonte  
10121 TORINO  
Tel. 011.5757387 – Fax 011.5757386  
[difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it](mailto:difensore.civico@consiglioregionale.piemonte.it)  
[www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

**Difensore civico Regione PUGLIA**

Mai nominato

**Difensore civico Regione SARDEGNA**

Vacante

**Difensore civico Regione SICILIA**

Manca legge istitutiva

**Difensore civico Regione TOSCANA**

Dott. Giorgio MORALES

Via De' Pucci, 4

50122 FIRENZE

Tel. 055.2387800 – Fax 055.210230

N. Verde 800018488

[difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.toscana.it)

[www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)

**Difensore civico Regione UMBRIA**

Vacante

**Difensore civico Regione VALLE D'AOSTA**

Dott. Flavio CURTO

Via Festaz, 52

11100 AOSTA

Tel. 0165.238868 – Fax 0165.32690

[difensore.civico@consiglio.regione.vda.it](mailto:difensore.civico@consiglio.regione.vda.it)

[www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)

**Difensore civico Regione VENETO**

Avv. Vittorio BOTTOLI

Via Brenta Vecchia, 8

30172 MESTRE

Tel. 041.2383400 – Fax 041.5042372

N. Verde 800294000

[dc.segreteria@consiglioveneto.it](mailto:dc.segreteria@consiglioveneto.it)

[www.difensorecivico.veneto.it](http://www.difensorecivico.veneto.it)

### **Elenco dei Difensori Civici Locali**

#### **Comune di CEPAGATTI (PE)**

Avv. Tecla Di Giovanni  
Via R. D'Ortenzio, 4 – cap. 65012  
Tel. 085/97401 – fax 085/974100

#### **Comune di FOSSACESIA (CH)**

Avv. Nicola SISTI  
(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)  
Via Marina, 18 – cap. 66022  
Tel. 0872/62221 – fax 0872/622337

#### **Comune di L'AQUILA**

Avv. Vincenzo Calderoni  
Piazza Palazzo – cap. 67100  
Tel. 0862/645369 – fax 645319

#### **Comune di ORTONA (CH)**

Dr. Sergio Pace  
Via Cavour  
Tel. 085/90571 – fax 085/9057438

#### **Comune di PESCARA**

Avv. Maria DI TILLIO  
Piazza Italia, 1 – cap. 65100  
Tel. 085/4283425 – fax 085/4283315

**Comune di SULMONA (AQ)**

Avv. Nicola SISTI

(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)

Via Mazara, 20 – cap. 67039

Tel. 0864/242287 – fax 0864/242298

**Comune di SAN SALVO (CH)**

Avv. Nicola SISTI

(in convenzione con la Regione, ex art. 1 L.r. n. 45/98)

Piazza Giovanni XXIII, 1 – cap. 66050

Tel. 0873/3401

**Comune di VITTORITO (AQ)**

Prof. Giuseppe DI TOMMASO

Via Roma, 4 – cap. 67030

Tel. 0864/727366 – 0864/727131 - fax 0864/727100

**Unione Comuni dell'Area Urbana CHIETI-PESCARA**

Dr.ssa Manuela PIERDOMENICO

c/o Comune di Francavilla al Mare

Piazza S. Domenico, 1

Sedi: Comune di Francavilla al Mare, Montesilvano e Spoltore

Fax 085/4920213

**Comunità Montana SIRENTINA ZONA “C”  
SECINARO (AQ)**

Avv. Maria Teresa MICCIOLA  
c/o Comunità Montana Sirentina  
Strada Provinciale 11 Sirentina, 14  
Tel. 0864/79175 – Fax 0864/797207

**Difensore Civico Comunità Montana Vestina Zona “I”**

Avv. Alessandro SANTORI  
c/o Comunità Montana Vestina Zona “I”  
Vico Catena, 3  
65013 PENNE (PE)  
Tel. 085/8270577 - Fax 085/8270966