

L'intervento del Difensore civico ha consentito di rimetterla in corsa e se ne seguono tuttora gli sviluppi, anche attraverso una richiesta diretta all'Assessorato regionale alla sanità perché emani una direttiva che dia uniformità di indirizzo a tutte le AA.SS.LL. (alcune delle quali già riconoscono il diritto al ristoro delle predette spese).

15.5.10 Il paziente ha diritto ad una completa informazione

La segnalazione di una paziente che - sottopostasi ad esame mammografico - aveva ottenuto un referto, dalla stessa giudicato non esaustivo (perché si limitava alle conclusioni diagnostiche senza premettere una descrizione accurata ed obiettiva della situazione clinica riscontrata), ha dato motivo di riaffermare il principio - peraltro consacrato nell'art. 4 del D.P.C.M. 19 maggio 1995 - secondo il quale il paziente ha diritto di ottenere dal sanitario informazioni complete e comprensibili in merito alla diagnosi della malattia, alla terapia proposta ed alla relativa prognosi.

15.5.11 Il comportamento degli operatori sanitari

Come già accennato, l'attivazione e la migliore conoscenza degli UU.RR.PP. presso il pubblico ha fatto sensibilmente diminuire le segnalazioni di comportamenti di operatori sanitari, ritenuti inadeguati dai pazienti o dai loro parenti.

Due, in particolare, i casi all'attenzione : una dipendente "sgarbata" ed un ingiustificato ritardo, da parte dei superiori della dipendente, nel dare risposta alle lamentele del paziente, almeno fino all'interessamento del Difensore civico.

Sempre un ritardo - questa volta però nell'accogliere una richiesta di visita domiciliare urgente, da parte di un Servizio di Guardia medica - per un paziente anziano.

In questo caso, essendo ormai risolto l'aspetto relativo alla prestazione sanitaria, l'intervento dell'Ufficio é stato orientato nel senso di indirizzare l'interessato nella ricerca delle responsabilità, non solo deontologiche.

15.5.12 Patrimonio delle Aziende Sanitarie e beni degli ex Ospedali psichiatrici

Nel corso del 1998, l'Ufficio é tornato ad occuparsi della questione del patrimonio degli ex ospedali psichiatrici e ha promosso anche riunioni con i dirigenti regionali interessati.

Da una relazione interna al Settore sanità, acquisita dall'Ufficio, si misura la distanza che separa dalla concreta attuazione della norma del D.Lgs n. 502 del 1992, ai sensi del quale dovrebbero essere trasferiti alle AA.SS.LL. i beni dei Comuni con vincolo di destinazione alle Unità Sanitarie Locali nonché quelli degli enti mutualistici e gestioni sanitarie soppresse.

Le difficoltà principali sono individuate nell'incertezza della situazione proprietaria e, in molti casi, nel mancato accatastamento dei beni passati al patrimonio comunale (ai sensi della L. 833/78).

Questa situazione - che si ripete con aspetti analoghi per quanto riguarda gli ospedali ex psichiatrici e rende difficile la gestione del patrimonio delle Aziende - continua ad essere seguita per ogni possibile contributo.

15. 6 Assistenza sociale

I problemi riconducibili a tale settore hanno assunto contenuti e forme diversi.

Alcuni casi hanno attinenza con le pratiche di inabilità e di attribuzione dei correlati benefici economici, altri hanno riguardato l'assistenza da parte dei Comuni a persone indigenti; altri ancora l'erogazione di prestazioni socio-sanitarie a favore di soggetti bisognosi.

Vicenda che merita attenzione è quella che ha riguardato il contributo per maternità, istituito con legge regionale 22 luglio 1997 n. 67 a tutela della maternità delle donne non occupate e la cui gestione era stata affidata dalla Regione all'INPS.

Una signora si era rivolta al difensore civico segnalando che l'Istituto cui si era rivolta, ai sensi dell'art. 2 della legge, non aveva dato alcun seguito alla sua richiesta.

Sono state quindi acquisite informazioni presso gli Uffici regionali della Sanità sullo stato di attuazione della legge e si è appreso che la legge non risultava al momento applicabile, sia perché mancava ancora una convenzione con l'INPS per la gestione di tali agevolazioni, sia perché la stessa legge si presentava carente e inadeguata, tanto sotto il profilo finanziario (essendo la somma stanziata del tutto insufficiente a coprire le oltre 1.200 domande intanto pervenute) quanto sotto l'aspetto procedurale (poiché mancavano i criteri per selezionare le richieste da soddisfare con i limitati mezzi a disposizione).

In tal senso si è operato nei confronti del Dirigente dell'Assessorato competente affinché predisponesse un testo di modifica e di integrazione della predetta L.R. n. 67/97, con il quale affrontare sia i problemi procedurali, sia quelli dell'adeguato finanziamento della spesa.

La questione è stata quindi oggetto di un nuovo intervento legislativo (la L.R. 16 settembre '98 n. 82), che ha fissato criteri più selettivi per la

concessione del contributo alle aventi diritto, tenendo conto che i fondi a disposizione sono ancora assolutamente insufficienti rispetto al volume di richieste; nel contempo si sono stabilite nuove modalità di concessione, sottraendo all'INPS le competenze già attribuite dalla precedente legge e demandando i compiti istruttori ai Comuni e quelli decisionali alla Giunta regionale.

Altro interessante problema del quale l'Ufficio si è dovuto occupare, è quello originato dalle proteste di una Società Operaia di Mutuo Soccorso che aspirava al contributo regionale, stabilito dalla legge regionale 29 ottobre 1996 n. 111, per favorire lo svolgimento delle attività socio-culturali.

Un'ordinanza del Dirigente del Servizio promozione culturale aveva escluso la predetta Società in quanto in Abruzzo aveva solo una struttura periferica (e non la sede legale).

Sotto tale profilo, la questione si è presentata di dubbia interpretazione, per via soprattutto di ambiguità nella formulazione di varie discipline legislative succedutesi nel tempo; ed in tal senso si è suggerito di intervenire con un chiarimento del legislatore regionale.

Pertanto, il caso sollevato ha dato lo spunto per evidenziare alcune anomalie e incongruenze nello svolgimento della procedura seguita per attribuire i contributi in questione e si è quindi deciso di promuovere una riunione con i Dirigenti regionali interessati.

L'incontro è stato particolarmente utile in quanto ha permesso di concordare su alcune importanti questioni di carattere sostanziale e procedimentale, quali:

- a) l'esigenza che le spese assistibili dal contributo regionale fossero solo quelle riferibili alle iniziative socio-culturali rientranti nella sfera di competenza regionale;
- b) la competenza – in base alle LL.RR. 111/96 e 122/97 - della Giunta regionale (e non del Dirigente del Servizio) ad assumere

le determinazioni circa la concessione o l'esclusione dai contributi. Naturalmente tale attribuzione va oggi rivista alla luce del nuovo riparto di competenze tra livello politico e livello dirigenziale.

- c) la necessità di ripartire i fondi tenendo presenti situazioni deficitarie di bilancio delle Società. A tal proposito si è suggerito anche di regolamentare i criteri per l'erogazione dei contributi, ai sensi dell'art. 12 L. 241/90, privilegiando il profilo della qualità e quantità delle iniziative afferenti al campo sociale e culturale.

Un caso di diritto all'assistenza per indigenti è stato posto da un cittadino che lamentava la sospensione, da parte del Comune, del contributo mensile erogato a titolo assistenziale.

Gli approfondimenti dell'Ufficio hanno portato a verificare la legittimità del provvedimento del Comune. Infatti l'interessato era stato escluso dall'elenco dei beneficiari per la presenza di un familiare – sia pure non convivente – obbligato agli alimenti ai sensi dell'art. 433 c.c., in quanto possessore di redditi superiori ai limiti fissati dall'apposito regolamento comunale.

In effetti, le disposizioni civilistiche hanno individuato in maniera tassativa le persone obbligate agli alimenti, ricomprendendo tra di essi secondo un determinato ordine di priorità - anche i fratelli e le sorelle.

Circa il fatto che il familiare non facesse parte del nucleo familiare, si è fatto rilevare che l'obbligazione alimentare non discendeva dalla partecipazione o meno al nucleo familiare dell'indigente, ma sussisteva per il solo fatto che c'era il vincolo familiare.

Si è tuttavia ritenuto opportuno far presente a quel Comune che nulla impediva di modificare il regolamento per l'erogazione di benefici assistenziali, nel senso di stabilire criteri non strettamente vincolati al surrichiamato art. 433 c.c., ai fini degli interventi di assistenza sociale.

Un problema di particolare delicatezza (soprattutto per i suoi risvolti umani) è stato introdotto da un Difensore civico comunale, cui si era rivolto un genitore che lamentava la mancata integrazione scolastica di un figliolo handicappato e chiedeva la costituzione in giudizio del difensore civico stesso, ai sensi dell'art. 36, secondo comma della legge 104/92 (che la prevede nei procedimenti penali per alcuni reati nei quali sia parte lesa una persona handicappata).

In questo caso, dopo gli opportuni accertamenti, si è dovuta escludere qualsiasi possibilità di intervento dell'Ufficio, in ragione del fatto che non era stato aperto alcun procedimento penale nel quale, eventualmente, introdursi come parte a tutela degli interessi dell'handicappato.

Per un altro portatore di handicap, non vedente, che abbisognava un accompagnatore per recarsi al lavoro si è suggerito di chiedere al Comune l'assegnazione di un obiettore di coscienza.

In un altro caso c'è stato un coinvolgimento indiretto attraverso il Difensore civico regionale della Toscana che era intervenuto a favore di una signora abruzzese ricoverata presso una Residenza sanitaria assistita di Firenze, alla quale la ASL di provenienza non aveva riconosciuto, in un primo momento, la quota sanitaria per il ricovero presso la R.S.A., a decorrere dalla data della domanda per l'accertamento della condizione di handicap in situazione di gravità (accertamento che le dava il diritto al rimborso della quota sanitaria) ma da una data successiva e del tutto casuale.

La questione si è poi risolta con l'integrale rimborso della spesa in base all'ovvia considerazione che gli effetti degli accertamenti sanitari non potevano non retroagire al momento della richiesta degli accertamenti stessi.

Vari interventi hanno infine avuto a riferimento la difficile situazione dei parcheggi nell'ambito del nuovo Presidio Ospedaliero di Coppito in

L'Aquila, a seguito del progressivo trasferimento in quella sede delle strutture e dei reparti sanitari.

Particolarmente seguito è stato il problema del mancato rispetto (soprattutto da parte del personale medico e amministrativo della ASL) del divieto di occupare i posti riservati agli inabili e quello del parcheggio a pagamento all'interno di quell'area.

Entrambe le questioni sono state al centro degli incontri con il Direttore generale e con il Direttore amministrativo delle ASL e si vanno positivamente evolvendo, sia pure lentamente e in mezzo a molte difficoltà; per il parcheggio riservato agli inabili, attraverso un sistema più rigoroso dei controlli e, per il parcheggio a pagamento, attraverso la restituzione dell'area da parte della società concessionaria del servizio.

15. 7 Attività estrattive

15.7.1 In generale

Gli interventi nel campo delle attività estrattive non sono stati numerosi, ma hanno generalmente investito situazioni e problematiche complesse in relazione al coinvolgimento di interessi contrapposti, legati, da una parte, ad obiettive esigenze economiche e produttive, dall'altra, al pericolo di compromettere valori di tutela ambientale e paesaggistica.

Di qui la dialettica, spesso aspra, tra operatori (o categorie di operatori) del settore estrattivo e rappresentanti di associazioni ambientaliste, nella quale è stato spesso coinvolto l'Ufficio, in un ruolo di difficile mediazione e, ove possibile, di stemperamento delle controversie.

Questioni rese talvolta più complesse da procedure tortuose, oltremodo aggravate da passaggi procedimentali che potrebbero essere drasticamente ridotti utilizzando le conferenze di servizio, anziché articolando l'istruttoria in una molteplicità assurda di pareri, nulla osta e autorizzazioni vari.

In più, l'apertura di cave spesso è localizzata in terreni di uso civico, di talchè la relativa autorizzazione risulta condizionata dai tempi lunghi del procedimento per il mutamento di destinazione d'uso delle terre civiche.

E' così capitato, in più di un'occasione, che il termine assegnato dalla Regione al Comune per il perfezionamento dell'atto di cessione al privato del terreno "sdemanializzato," si è rivelato insufficiente per ottenere il preventivo parere (obbligatorio e vincolante) del Comitato Tecnico Regionale per le cave, costringendo l'imprenditore ad avviare un nuovo iter di sdemanializzazione.

Al riguardo l'Ufficio è stato chiamato a svolgere una paziente opera di mediazione e di stimolo presso le competenti strutture regionali e presso le Amministrazioni comunali per accelerare la definizione dei procedimenti.

15.7.2 Autorizzazioni per l'esercizio di attività estrattive – Proteste per i ritardi

Una richiesta di intervento è stata rivolta al Difensore civico da un'associazione dei cavaatori abruzzesi in relazione alla situazione di disagio delle ditte esercenti attività estrattive, per la "mancata convocazione e riunione" del Comitato Tecnico.

Si lamentava infatti che numerose pratiche, già istruite (relative soprattutto agli operatori della provincia dell'Aquila) non pervenivano a conclusione con un provvedimento, perché prive del parere obbligatorio e vincolante del predetto collegio.

Al riguardo lo scrivente ha ricordato al competente Assessorato regionale che il Comitato deve esprimersi entro 90 giorni dal completamento dell'istruttoria e che non si riusciva a comprendere il numero elevato di sedute andate deserte, visto che la parte preponderante dei componenti del C.T.R. è costituita da Dirigenti dell'Amministrazione regionale, sui quali incombe il preciso dovere di partecipare personalmente oppure di farsi sostituire da un funzionario da loro stessi designato (art. 4 u.c. L. 57/88).

La questione sembra comunque avviata verso un'accelerazione dei procedimenti, in seguito all'assegnazione agli uffici competenti di personale tecnico, la cui vistosa carenza è stata spesso la causa del ritardo nell'evasione delle pratiche.

15.7.3 Il ricorso avverso il parere del C.T.R.

Questione di ampio interesse - che il difensore civico ha ritenuto di sollevare d'ufficio - è quella relativa al (vigente) art. 5 della L.R. 54/88, che prevede la possibilità per l'Autorità competente a rilasciare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva di presentare ricorso al Consiglio regionale in presenza di un parere favorevole (e vincolante) del Comitato Tecnico Regionale.

Può tuttavia verificarsi - e in varie occasioni è accaduto - che il Sindaco del Comune territorialmente competente, che non condivida il parere reso, anziché presentare subito ricorso al Consiglio regionale, lasci trascorrere tempi lunghi per l'adozione del provvedimento concessorio ovvero contesti con molto ritardo la valutazione del C.T.R..

Ciò è conseguenza soprattutto della mancata previsione nel richiamato art. 5 della L.R. 54/83 (nel testo novellato dall'art. 4 della L.R. 67/87), di un termine perentorio entro il quale attivare l'impugnativa (in contrasto oltretutto, con i principi in tema procedimentale fissati dalla legge 241/90).

Si aggiunga che anche il termine (di 30 giorni) assegnato al Consiglio regionale per decidere nel merito non sembra assumere - per com'è formulato - carattere perentorio (nel senso di esaurire il potere di decisione, dopo il suo spirare).

Il che, se da una parte consente al Consiglio di condurre un'analisi più attenta della pratica - in relazione anche alla ristrettezza del predetto termine, rispetto alle esigenze istruttorie - sottrae, dall'altra, ogni garanzia di certezza del diritto e mortifica l'interesse (più che legittimo) degli operatori interessati a vedere concludere l'iter decisionale entro tempi ragionevoli.

Tali considerazioni sono state rimesse agli organi e alle strutture competenti della Regione per richiamare l'attenzione sull'opportunità di

promuovere gli interventi correttivi e integrativi della succitata normativa regionale.

15. 8 Caccia

Due i casi trattati, entrambi collegati all'esercizio di attività venatoria all'interno di aree protette.

Oggetto di particolare interessamento è stata la controversa questione della delimitazione delle zone "contigue" alle aree protette, segnatamente di quelle posizionate all'esterno del Parco nazionale d'Abruzzo, in cui si sono da tempo create condizioni di accesa conflittualità tra cacciatori locali ed ente gestore del Parco.

Al difensore civico si è rivolta un'Azienda faunistica venatoria chiedendo in base a quale normativa il PNA avesse inibito (con Regolamento del 15.09.1998) l'esercizio venatorio in parte di territorio oggetto di concessione alla predetta Azienda e rilevando che la disciplina regolamentare contrastava sia con una precedente delibera del Commissario straordinario del PNA del 1994 (nel punto in cui consente, nella zona di protezione esterna, l'esercizio dell'attività venatoria mediante AFV) sia con l'art. 32 comma 4 della legge 394/91, che limita il potere dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta di introdurre divieti soltanto per "particolari specie animali".

L'Ufficio ha ritenuto meritevole di molta attenzione il problema sollevato in quanto, al di là del contenuto del Regolamento adottato dal PNA, richiamava la necessità di dare sollecita attuazione alla normativa regionale che disciplina la caccia controllata nelle aree contigue, rendendo concretamente operativi i poteri riconosciuti alla regione dall'art. 32 della legge-quadro sulle aree protette.

Infatti il legislatore regionale, nello stabilire che l'attività venatoria nelle aree contigue ai parchi nazionali e regionali si svolge nella forma della caccia programmata, ha poi demandato alle Province il compito di provvedere – d'intesa con gli organismi di gestione dell'area protetta e

sentiti gli enti interessati – all'adozione di piani e programmi differenziati di prelievo venatorio, nel rispetto delle norme stabilite nel piano faunistico regionale (art. 20 L.R. 30/94).

Tuttavia, nell'attesa della delimitazione delle aree contigue, si era disposto (con Regolamento regionale n. 12 del 19 novembre 1996) che, per le zone di protezione esterna del Parco Nazionale d'Abruzzo, la Provincia competente avrebbe dovuto darsi - entro 150 giorni dalla pubblicazione del Regolamento – una disciplina transitoria, attraverso piani e programmi di prelievo venatorio, da stabilire d'intesa con il PNA e nel rispetto delle norme contenute nello stesso Regolamento (art. 22 comma 1).

In caso di inerzia della Provincia, sarebbe intervenuta in via sostitutiva la Giunta regionale, fino al raggiungimento della predetta intesa (art. 22 comma 2).

Dalle notizie acquisite presso i competenti uffici, non risultava però che l'Amministrazione provinciale dell'Aquila avesse adottato alcuno strumento di pianificazione o programmazione venatoria (riferita alla Zona di protezione esterna del PNA), né che fosse stato attivato l'intervento surrogatorio della Regione.

Ciò ha indotto a ritenere (stando ad un indirizzo interpretativo fatto proprio dal TAR Molise con sent. n. 1 del 10.01.1996) che l'Ente Parco fosse tuttora titolare di una funzione suppletiva – collegata all'essenziale compito di conservazione del patrimonio ambientale della zona limitrofa all'area protetta – che lo legittimava ad intervenire fin quando non diventassero operativi i predetti strumenti di pianificazione e di programmazione venatoria.

Era evidente peraltro che tale potere suppletivo non poteva protrarsi oltre ragionevoli limiti temporali senza porsi al di fuori dello spirito della nuova legge-quadro sulla caccia e senza lasciare inattuate le prescrizioni

del legislatore regionale (che hanno chiaramente indicato nella "caccia programmata" il tipo di attività venatoria esercitabile nelle aree contigue).

D'altronde, la capacità di supplenza su cui fondava il Regolamento di caccia assunto dal PNA nel settembre 97 sembrava in linea di continuità con le norme e le prescrizioni contenute nel precedente Avviso-ordinanza del maggio 1993, ma sostanzialmente priva di un raccordo con le norme di legge e di regolamento nel frattempo emanate dalla Regione Abruzzo (che pure della programmazione dell'attività venatoria ha la titolarità primaria).

In pratica, il mancato esercizio – da parte della Regione e della Provincia – delle funzioni istituzionali in materia di caccia finiva per conferire all'organismo di gestione dell'area protetta una funzione di regolamentazione della fascia di protezione esterna che si espandeva al di là del potere sostitutivo già attribuito al Ministero dell'ambiente dalle leggi nn. 349 del 1986 e 59 del 1987; potere che, comunque, il Consiglio di Stato (Sez. VI sent. n. 1539 del 12.11.1996), aveva circoscritto in precisi limiti sostanziali e procedurali.

Sulla complessa vicenda lo scrivente ha tenuto una serie di incontri e di contatti con i Dirigenti dell'AFV e con le competenti strutture regionali, provinciali e del PNA esponendo il suo punto di vista e sollecitando Regione e Provincia ad approntare gli strumenti di programmazione e di pianificazione previsti dalla normativa di principio e di dettaglio.

15. 9 Diritto allo studio e promozione culturale

All'Ufficio del difensore civico si rivolge con crescente interesse il mondo degli studenti universitari, spesso alle prese con complicati (e talvolta inutili) appesantimenti burocratici o con incomprensioni con le strutture di gestione dei servizi a favore del diritto allo studio (borse di studio, assegnazione e fruizione degli alloggi, mensa ecc.)

E' un dato assai positivo, sia perché le problematiche sollevate riguardano in genere una vasta platea di utenti sia perché la mediazione del difensore civico si rivela spesso decisiva per prevenire e stemperare sterili polemiche che pregiudicano la serenità dei rapporti tra gli studenti e le strutture che gestiscono il servizio.

Qui di seguito alcuni dei casi più significativi.

15.9.1 Studenti dell'Accademia di Belle Arti – Una tassa regionale di iscrizione incompatibile con le norme di principio dello Stato

Un problema di notevole spessore giuridico-istituzionale e di largo interesse, posto all'attenzione dello scrivente, è quello dell'estensione agli studenti dell'Accademia di Belle Arti dell'obbligo del versamento – a decorrere dall'anno accademico 1998/99 - della tassa per il diritto allo studio universitario, introdotto in Abruzzo dalla L.R. 4 novembre 1997 n. 118.

Com'è noto, la suddetta tassa (variabile tra le 120 mila e le 200 mila lire) è stata prevista dall'art. 3, comma 20 della legge 28 dicembre 1995 n. 549, quale "tributo proprio della regione", per l'iscrizione ai corsi di studio delle università statali e legalmente riconosciute, degli istituti universitari e degli "istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli di studio aventi valore legale".

Con legge 25 giugno 1996 n. 42, il legislatore abruzzese stabilì in lire 150 mila l'importo della tassa, limitandola agli iscritti alle Università e agli istituti di grado universitario e ignorando (giustamente) gli iscritti alle Accademie di Belle Arti che, seppur collocate nell'ordinamento post-secondario (la legge 537/93 le definisce "istituti di alta cultura"), attendono da tempo di avere il riconoscimento di istituti universitari, attraverso una proposta di legge di recente approvata da un ramo del Parlamento ma tuttora in attesa di completare l'iter legislativo.

La determinazione regionale di assoggettare alla tassa di iscrizione anche gli studenti dell'Accademia di Belle Arti trae spunto - come si evince dagli atti preparatori della L.R. 118/97 - da una nota esplicativa del Ministero della Pubblica istruzione del 25 ottobre 1996 che, partendo da un'interpretazione (a suo parere) "logica" della legge 549/95, si esprimeva a favore dell'estensione agli studenti delle Accademie e degli ISIA della normativa sul pagamento della tassa di iscrizione (e, conseguentemente, di quella sulle borse di studio e sugli altri servizi) dettata in modo espresso per gli studenti universitari.

La tesi ministeriale - basata più su argomentazioni extragiuridiche ed empiriche che su solidi elementi di diritto oggettivo - sembrava tuttavia dare scarso valore alla tassativa indicazione che l'art. 3, comma 20 della legge 549/95 fa dei soggetti passivi del tributo regionale e tralasciava di considerare che l'esercizio della potestà impositiva delle regioni è costituzionalmente subordinato alla riserva di legge (statale), cui spetta determinare forme e limiti dell'autonomia finanziaria regionale (art. 119, comma 1 Cost.).

Nel caso di specie, non si trattava di definire standard di servizi e prestazioni che le regioni possono (o debbono) assicurare agli studenti, bensì di individuare le categorie di soggetti gravati da un tributo obbligatorio per legge (e non da una tassa per prestazioni a domanda individuale).