

che, per conseguire il diritto all'indennità stessa, occorre la presenza per almeno quattro ore al giorno e per almeno la metà della durata del corso.

Sempre in tema di corsi, il Difensore civico si è attivato positivamente per convincere un ente gestore di un corso di formazione - bandito nel 1997 - a corrispondere ad un candidato (classificatosi al 1° posto) sia l'indennità di presenza sia la borsa di studio: ciò in quanto è stato accertato che il regolamento approvato dalla Giunta regionale per i corsi relativi al 1997 non conteneva - a differenza dei regolamenti degli altri anni - alcuna clausola di non cumulabilità tra i due benefici.

L'ente gestore è stato comunque indotto - sia pure dopo esitazioni - a corrispondere la borsa di studio avendo, tra l'altro, il difensore civico accertato che la relativa spesa era stata regolarmente inserita (e finanziata) nell'ambito del progetto autorizzato dalla Giunta regionale.

15.11.4 Questioni previdenziali

Un intervento in materia di contributi previdenziali è stato richiesto da un signore che aveva versato contributi all'INPS come coltivatore diretto dal 1972 al 1994; per lo stesso periodo tuttavia aveva versato anche (previo condono) i contributi come commerciante.

L'istituto però rifiutava di rimborsargli i contributi versati come coltivatore diretto.

L'intervento del difensore civico, ed il richiamo ad una corretta interpretazione dell'art. 12 L. 22.7.66 n. 613, è servito a chiarire che il diniego del rimborso sarebbe stato legittimo solo se l'I.N.P.S. stesso avesse dimostrato il dolo del contribuente; le argomentazioni sono apparse convincenti e l'Istituto ha provveduto alla restituzione dei contributi di che trattasi.

Un altro caso trattato è quello di un signora - titolare di una pensione di invalidità - alla quale l'INPS non sembrava intenzionato a ricalcolare la pensione di reversibilità a seguito della nota Ordinanza della Corte Costituzionale n. 240/86.

La sollecitazione era ancora più motivata dalla circostanza che la signora versava in condizioni economiche disagiate, per via del precario stato di salute che la costringeva a vivere in Casa di riposo.

Di qui l'intervento del difensore civico ed una prima risposta (interlocutoria) dell'Istituto, che giustificava il ritardo con l'esigenza di un approfondimento del caso (in quanto sembrava che l'interessata fruisse di un trattamento pensionistico superiore a quello spettante), seguita a brevissimo tempo dalla comunicazione della definizione positiva della pratica.

15.12 Impiego pubblico

La tematica del pubblico impiego, com'è noto, non può - per vari aspetti - formare oggetto di richiesta al difensore civico, stante il disposto dell'art. 3, comma 2 della L.R. 126/95 che esclude i dipendenti della Regione e degli enti locali dal diritto di rivolgergli istanze.

Ciò non toglie che, di fronte alla segnalazione di situazioni di irregolarità o di anomalie organizzative e funzionali, il difensore civico possa interessarsi alle questioni, attivando quel potere di proposta e di sollecitazione che la stessa L.R. 126/95 e l'art. 16 della legge 127/97 (sul fronte delle amministrazioni periferiche dello Stato) gli conferiscono, al fine di indirizzare meglio l'azione della pubblica amministrazione ai principi del buon andamento, della trasparenza e dell'efficienza.

Di fronte a numerose istanze, l'Ufficio ha ritenuto pertanto utile svolgere un'azione di mediazione e di stemperamento della conflittualità, limitandosi a richiamare l'attenzione delle amministrazioni interessate sulla opportunità di approfondimenti giuridici e normativi, ai fini dell'assunzione di eventuali atti di autotutela.

Le questioni esaminate sono state 38.

Talune di esse hanno avuto positivo svolgimento. In molti casi l'intermediazione del difensore civico è valsa comunque a spiegare all'interessato l'infondatezza della propria tesi o la conformità dell'operato dell'amministrazione alle norme di legge.

In sintesi, questi i casi e le problematiche di maggiore interesse di cui l'Ufficio si è occupato:

- Enti locali che hanno indetto concorsi interamente riservati al personale dipendente di ruolo, in applicazione dell'art. 6, comma 11 della L. 15 maggio 1997, n. 127.

Questa norma – è bene ricordarlo - ha consentito agli enti locali, che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie, di prevedere concorsi “interamente riservati al personale dipendente in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzate da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.”

Tale norma sembra aver dato luogo, non di rado, ad indiscriminate “promozione sul campo” di personale già in servizio e, nella migliore delle ipotesi, ad una nuova versione dell'inquadramento per mansioni (sia pure attraverso le formalità esteriori di una prova concorsuale).

In siffatti casi - segnalati in genere dalle minoranze consiliari, che chiedevano un ormai impossibile controllo preventivo di legittimità - gli enti hanno sprecato la possibilità di migliorare il proprio apparato burocratico rinunciando ad acquisire nuove professionalità provenienti dall'esterno della propria organizzazione e procedendo all'espletamento di procedure selettive agevolate, in modo diversificato da ente ad ente o al di fuori di un criterio di omogeneità minimale di interpretazione della norma.

Al riguardo giova rilevare che qualche Prefettura è intervenuta per chiarire i limiti entro i quali le Amministrazioni possono muoversi. In particolare, è stato precisato che:

- a) deve ritenersi esclusa ogni forma di valutazione delle mansioni di fatto svolte dai dipendenti;
- b) devono essere preliminarmente individuati, nel regolamento dell'Ente, i profili e le figure professionali caratterizzate da qualificazione acquisibile solo mediante formazione intensa dalla quale derivi la conoscenza di specifiche convinzioni tecniche e/o professionali tali da non essere reperibili al di fuori dell'Ente;

- c) si può procedere attraverso concorsi pubblici con quote di riserva al personale interno (a meno che non si tratti di posti apicali unici in organico, per i quali non è possibile alcuna riserva.
- il rifiuto del dirigente di un ente parastatale di accogliere la domanda di riassunzione di una dipendente, dimessasi negli anni passati per motivi di carattere familiare.

La particolarità della vicenda consiste nel fatto che sono sembrati sussistere tutti i presupposti di fatto e di diritto perché si procedesse alla riassunzione, a cominciare dall'interesse dell'Ente (notoriamente carente di personale) ad acquisire di nuovo la ex dipendente. Il rifiuto del dirigente è sembrato piuttosto inserirsi nel contesto di una aperta polemica nei confronti degli amministratori (che, al contrario, si erano espressi in favore della riassunzione).

- il licenziamento - a distanza di molti anni dall'assunzione - di un dipendente, invalido civile, che era stato assunto come appartenente alle categorie protette ai sensi della L. 482/68.

Ciò aveva dato occasione all'Ufficio competente di riesaminare il fascicolo personale dell'interessato e quindi di accorgersi che non aveva il requisito della scuola dell'obbligo.

La vicenda sembra ora avviata verso la conclusione del collocamento a riposo.

- la richiesta di interessamento verso un Assessorato regionale per esaminare la normativa che regola il rapporto di lavoro a tempo determinato per un progetto finalizzato; e ciò ai fini di intervenire con eventuali proroghe per non disperdere le professionalità e le esigenze acquisite.

In questo caso si è dovuto spiegare all'interessato che la Regione non avrebbe potuto prorogare il rapporto - che nasceva

da una legge statale che fissava in un biennio il limite massimo del contratto di lavoro - oltre il secondo anno, se non in base ad una eventuale nuova norma statale (che però non era in vista).

- un avviso pubblico di una ASL per l'ammissione al corso annuale per il conseguimento dell'attestato di qualifica di operatore tecnico addetto all'assistenza.

Il bando peraltro - rivolto solo al personale dipendente - era stato diffuso solo all'interno delle strutture dell'Azienda, per pochissimo tempo e senza altra pubblicità.

Inoltre conteneva alcune evidenti contraddizioni nel testo, dovute presumibilmente ad errori materiali.

Di qui le lagnanze di quanti, per diversi motivi, non avevano avuto la possibilità di prendere visione del bando.

In questo caso si è potuto ottenere solo un impegno, per il futuro, per una maggiore pubblicità a simili avvisi.

- il rifiuto di un'altra A.L.S. di ammettere ad una selezione per un posto di IV livello un aspirante munito di qualifica di operatore E.D.P. (conseguita a seguito di esame sostenuto ai sensi dell'art. 1 ter L. 285/77), ma non dell'attestato di qualifica professionale di operatore E.D.P. rilasciato da scuola autorizzata dalla Regione, ai sensi della L. 23.12.1978 n. 845 (come richiesto dal bando).

L'Ufficio ha verificato che l'accertamento della qualificazione professionale dell'interessato è sì, utile ai fini dell'iscrizione nelle liste di collocamento, ma non è equivalente all'attestato di qualifica professionale richiesto dalla A.L.S. ai candidati a quel concorso (e che si consegue a conclusione di un corso di formazione).

- una domanda di partecipazione ad un concorso, inoltrata a mezzo di raccomandata A.R. e giunta a destinazione dopo 7

giorni (il giorno successivo cioè a quello della scadenza indicata dal bando, entro la quale le domande sarebbero dovute pervenire a destinazione).

L'aspirante candidato si dovrà purtroppo accontentare dell'assicurazione - fornita dal Direttore del competente Ufficio postale - che "nei confronti del personale responsabile si stavano adottando i relativi provvedimenti disciplinari".

- la modifica dei bandi di concorso di una A.L.S. circa variazioni concernenti la pubblicazione del diario delle prove scritte.

Purtroppo, mentre i bandi originari precisavano che i candidati sarebbero stati avvisati del calendario delle prove con lettera raccomandata A.R., i nuovi avvisi informavano che detto calendario sarebbe stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale "non meno di quindici giorni prima dell'inizio delle prove medesime".

Si è fatto rilevare all'Azienda che, così stando le cose, i candidati che avevano presentato la domanda sarebbero stati indotti a rimanere nell'inutile attesa della lettera raccomandata di convocazione, a meno che non avessero avuto notizia, casualmente, dell'avveduta modifica dei bandi originari.

Si è così ottenuto che la A.S.L. si impegnasse a ridurre gli inconvenienti, procedendo comunque alla convocazione al domicilio o con altre idonee forme di pubblicità.

- una A.S.L. ha considerato come ferie i permessi fruiti da un dipendente, ai sensi dell'art. 33 L. 104/92, in quanto dal certificato di invalidità del parente assistito (per la cui assistenza venivano chiesti i permessi) non risultava la situazione di "gravità" dell'handicap.

In questo caso si è potuto verificare la correttezza dell'operato dell'Azienda, in quanto l'indicazione di "gravità" è indispensabile ai fini della concessione del beneficio.

- l'esclusione del dipendente di una A.S.L. dalla fruizione dell'indennità per rischio radiologico, nonostante il pronunciamento a lui favorevole del T.A.R.. L'interessamento dell'Ufficio ha contribuito a smuovere le acque e l'indennità è stata quindi corrisposta sia all'autore della segnalazione che ai numerosi colleghi nelle sue stesse condizioni.

15.13 Lavori pubblici, politica della casa e acquedotti

E' un settore nel quale si sono svolti molti interventi, alcuni dei quali di particolare rilievo e di interesse generale.

Hanno riguardato sia l'Amministrazione regionale, sia gli enti da essa dipendenti (segnatamente gli Istituti Autonomi Case Popolari), sia le Amministrazioni locali.

15.13.1 Interventi sulle strutture regionali

Canoni retroattivi: la retroattività dev'essere esplicitata nella legge.

Un inquilino di un I.A.C.P. ha chiesto l'intervento del Difensore civico in quanto l'Istituto, pur dichiarandosi debitore nei suoi confronti per conguagli a lui favorevoli (conseguenti alla rideterminazione del canone di locazione prevista dall'art. 11, quarto comma L.R. 96/96), non solo non aveva provveduto al rimborso ma, a fronte dei solleciti dell'interessato, aveva fatto presente di essere in attesa dell'entrata in vigore di una legge regionale che, tra l'altro, disponeva l'abrogazione di quella norma. Effettivamente il Consiglio regionale aveva votato una serie di modifiche della legge 96, ma la delibera legislativa era stata "rinviata" dal Governo.

La pausa di riflessione imposta dal rinvio dava il tempo ed il modo per una correzione di rotta ed un chiarimento. Si é quindi avvertita l'opportunità di richiamare l'attenzione dei competenti organi regionali sul rischio che la norma in questione – sia pure passata indenne al controllo governativo - potesse essere annullata in un eventuale giudizio di incostituzionalità in via derivata, dal momento che la disposizione legislativa che si intendeva sopprimere poteva aver già avuto pratica applicazione e, comunque, era stata da tempo assunta a riferimento nel

ricalcolo dei canoni di locazione da parte degli Istituti autonomi per le case popolari.

Tra l'altro, si erano già ricevute diverse richieste di intervento da parte di inquilini, ai quali l'I.A.C.P., aveva comunicato il ricalcolo del canone - risultante dall'applicazione della stessa L.R. n. 96/96 - invitandoli a chiedere il rimborso del credito.

Andava d'altra parte considerato che - al di là della questione di incostituzionalità - l'annunciata abrogazione avrebbe comunque avuto effetto ex nunc.

Senonché non si è tenuto conto della segnalazione e l'iniziativa legislativa (riapprovata dal Consiglio regionale e vistata dal Governo) sta ingenerando confusione e disorientamento in chi è chiamato a darvi attuazione.

Del malcontento degli inquilini si è fatta anche portavoce un'associazione regionale di inquilini che minaccia di aprire un massiccio contenzioso nei confronti degli II.AA.CC.PP. che applicassero la contestata norma.

Sull'interpretazione di questa, l'Ufficio è tornato ad esprimersi di recente con una lettera diretta, oltre che ai Presidenti degli Istituti, anche al Settore lavori pubblici e politica della casa della Giunta regionale, facendo rilevare che la norma abrogata aveva comunque fatto nascere negli inquilini il diritto alla rideterminazione del canone (secondo l'elementare principio del "tempus regit actum"); tanto più che la norma abrogatrice non conteneva alcuna esplicita statuizione di retroattività (esplicitazione necessaria in caso di leggi che operano un restringimento della sfera giuridica dei soggetti) che andasse ad eliminare gli effetti giuridici già prodotti.

La questione sembra doversi risolvere positivamente (tanto più che alla posizione del Difensore civico si è di recente allineata anche quella dell'Ufficio Legale della Giunta regionale).

Tuttavia, problemi di coordinamento potrebbero ora porsi con una singolare norma contenuta nella recente legge di riordino degli I.AA.CC.PP. (approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 febbraio scorso), febbraio 1999), la quale prevede la rideterminazione - con effetto retroattivo dall'entrata in vigore della L.R. 55/86 - del canone di locazione, a domanda degli assegnatari degli alloggi, in relazione allo stato di manutenzione degli stessi (art. 27, comma 7).

15.13.2 Contributi alle cooperative.

Per entrare in graduatoria devono essere iscritte all'albo regionale.

Già nel corso del 1997, il Difensore civico si era occupato della questione delle graduatorie per l'accesso delle cooperative edilizie ai benefici di cui alla L.R. 82/82.

Era accaduto che il rappresentante di una delle cooperative edilizie concorrenti si era rivolto al Difensore civico lamentando il fatto che, nella graduatoria approvata dalla Giunta regionale, sarebbero state inserite molte cooperative che, alla scadenza del bando, non avevano ancora ottenuto l'iscrizione all'apposito Albo nazionale (previsto dall'art. 13 della legge 59/1992); iscrizione ritenuta dal legislatore nazionale come requisito essenziale per ottenere contributi pubblici.

Dette cooperative si erano infatti avvalse di una clausola - inserita nel bando - che consentiva la presentazione delle domande a quelle che avessero già avanzato richiesta di iscrizione.

L'intervento del Difensore civico - che aveva escluso la possibilità di inserimento nelle graduatorie delle cooperative che non avessero comunque prodotto un certificato attestante l'avvenuta iscrizione nell'Albo da data non successiva alla scadenza del bando - aveva indotto la Giunta regionale a ridefinire le predette graduatorie.

La questione si è ulteriormente protratta nel corso del 1998 per effetto della presentazione di ricorso ai giudici amministrativi da parte delle cooperative controinteressate al provvedimento di rimodulazione delle graduatorie.

Un primo significativo riscontro della validità di tale impostazione e risoluzione del problema lo si può ora vedere nella decisione con la quale il T.A.R. dell'Aquila ha respinto la domanda di sospensiva proposta da una di queste ultime cooperative.

15.13.3 Piano dell'edilizia convenzionata. Una soluzione ponte in attesa della convenzione regionale.

Alcuni operatori del settore dell'edilizia e un'Associazione regionale di costruttori edili avevano segnalato la propria preoccupazione per la situazione di stallo che si era determinata nella definizione delle pratiche per l'edilizia agevolata convenzionata.

Il concorso per l'assegnazione dei contributi regionali - il cui bando risaliva al maggio '95 - non sembrava infatti pervenire a conclusione.

Una graduatoria provvisoria era stata approvata già nel luglio '96 e pubblicata sul B.U.R.A. dell'ottobre dello stesso anno.

Nel maggio '97 sono state confermate in graduatoria le imprese trovate in possesso dei requisiti prescritti dal bando ma, fino allo scorso maggio, non risultavano ancora definiti aspetti importanti; in particolare, non era stato ancora approvato lo schema di Convenzione-tipo (che gli operatori devono sottoscrivere con i Comuni in cui è localizzato l'intervento) ed i prezzi finali di vendita degli alloggi (prezzi che sono conseguenza dell'applicazione di parametri ancora da determinarsi, quali il differenziale di qualità edilizia, l'incidenza del costo dell'area e l'utile di impresa).

In sostanza si lamentava che, a distanza di oltre due anni dal bando, non si potesse ancora accedere ai finanziamenti per la mancata definizione dello schema di convenzione e dei parametri; di contro, altre regioni avevano provveduto con tempestività e molti interventi edilizi erano già arrivati a termine.

In questo caso le sollecitazioni del difensore civico hanno prodotto una determinazione del Servizio LL.PP. che ha sbloccato la situazione.

Infatti si é precisato che, nelle more della definizione della delibera regionale di approvazione dello schema di convenzione (per la quale la Regione stessa era tenuta a seguire i criteri che sarebbero stati fissati dal C.E.R., ai sensi dell'art. 22 della L. 179/92), gli operatori del settore avrebbero potuto convenzionarsi secondo lo schema approvato con una deliberazione del Consiglio regionale approvata nel 1980, sia pure assumendo l'impegno che queste convenzioni sarebbero state adeguate alle disposizioni in seguito emanate dalla Regione, non appena il C.E.R. ne avesse fissato i criteri guida.

15.13.4 Contributi dei Comuni per chiese ed altri edifici religiosi - Occorre il regolamento comunale

Sull'annosa questione dei contributi dovuti dai Comuni alle Confessioni religiose, ai sensi della L.R. n. 29 del 1988, per la realizzazione di attrezzature con finalità religiose ha dovuto prendere posizione il Difensore civico della Regione, al quale molte Parrocchie si erano rivolte lamentando la mancata applicazione della normativa regionale.

La vicenda aveva avuto anche una notevole eco sulla stampa, per gli interventi (contrapposti) del Sindaco di un importante Città e del Presidente di quella Provincia.

Era intervenuta pure una nota di chiarimenti del competente Settore della Giunta regionale, che però non sembrava aver fornito indicazioni concretamente risolutive.

In un articolato parere, rimesso agli assessorati regionali competenti e ai Comuni abruzzesi, è stata richiamata l'esigenza di interpretare la carente formulazione del testo legislativo nel modo più conforme ai principi costituzionali (soprattutto a quelli che regolano i rapporti tra regioni ed enti locali) e tenendo conto che le opere da realizzare devono avere uno stretto nesso di complementarietà e di funzionalità con le scelte degli strumenti urbanistici generali di ciascun Comune.

In effetti, la lettura della normativa regionale si presenta tutt'altro che facile, per via di talune ambiguità nella formulazione della legge e per la presenza di parti significative del testo che andavano meglio precisate.

Con il suddetto parere è stato ricordato l'obbligo che i Comuni hanno di destinare annualmente il 10% di ciò che è loro dovuto per oneri di urbanizzazione a favore delle Confessioni religiose che intendano realizzare attrezzature di interesse comune, di tipo religioso; ma, nel contempo, si è richiamata la necessità – imposta dall'art. 12 della legge 241/90 - di stabilire preventivamente termini e modalità per la ripartizione dei fondi tra le Confessioni religiose e, all'interno della stessa Confessione, tra le varie Autorità religiose.

Tale esigenza si manifesta soprattutto nei Comuni più grandi (dove possono esistere Confessioni diverse da quella cattolica), ma anche nei casi in cui più Parrocchie avanzino richieste di contributi.

Naturalmente - è stato precisato - le risorse finanziarie devono essere utilizzate esclusivamente per spese di realizzazione delle attrezzature espressamente indicate dall'art. 2 della predetta L.R. n. 29/88, e non anche per spese di ordinaria manutenzione o per la gestione degli immobili destinati al culto.

Quanto al discusso profilo delle procedure per ottenere i contributi, l'opinione dell'Ufficio è stata che la presentazione dell'istanza non possa prescindere dalla presentazione di una sia pur sommaria descrizione delle opere da realizzare e di un preventivo di spesa; e ciò sia per fornire all'Amministrazione comunale gli elementi necessari per la ripartizione dei fondi (qualora le richieste superino le disponibilità finanziarie), sia per avere un riferimento certo in fase di successivo accertamento della conformità delle opere preventivate a quelle realizzate.

15.13.5 Ritardi e costi dei collaudi di opere pubbliche

La questione dei collaudi di opere pubbliche finanziate anche con fondi regionali ha visto l'interessamento del Difensore civico, sollecitato da alcuni enti locali o da enti dipendenti dalla Regione.

Essenzialmente due le lamentele: il ritardo nella nomina dei collaudatori e l'eccessiva onerosità delle spese di collaudo.

In un caso, la situazione era complicata dalla sovrapposizione di due provvedimenti: quello di nomina di una commissione di collaudo (che però tardava ad iniziare la propria opera) e quella, successiva, di nomina di un collaudatore.

L'intervento del Difensore civico ha favorito la definizione del procedimento da parte del Settore competente, con la revoca della seconda nomina ed un pressante sollecito alla commissione di collaudo perché desse inizio ai suoi lavori.

Ha avuto un seguito nel corso del 1998 anche la vicenda di una Comunità Montana che si era rivolta al Difensore civico per contestare la nomina - da parte della Regione - di un collaudatore di opere realizzate con fondi del bilancio della stessa Comunità.

La vicenda si trascinava da molti anni ed era al centro di una fittissima corrispondenza polemica tra Regione, Comunità Montana e Ditta appaltatrice dei lavori, accompagnata da interminabili vicende giudiziarie.

Sul punto, il difensore civico era intervenuto prospettando la necessità di revocare la delibera di nomina del collaudatore (sulla base di argomentazioni poi fatte proprie dal TAR Abruzzo) e l'esigenza invece che il collaudo venisse disposto per i lavori (sullo stesso immobile) finanziati successivamente con fondi regionali, assegnati direttamente al Comune territorialmente competente (nell'ambito di un progetto di sviluppo regionale).

Tale indicazione è stata ribadita nel corso di una riunione con i dirigenti regionali del Settore ed amministratori e dirigenti degli Enti locali interessati.

L'incontro, comunque, ha favorito un positivo confronto tra Regione e Comunità Montana per la soluzione della querelle tra i due enti, che minacciava di sfociare in un confronto diretto molto aspro.

**15.13.6 Abbattimento delle barriere architettoniche - Art. 11 L. 13/89.
*Troppo ritardo nell' erogazione dei contributi.***

Il Presidente di una Sezione provinciale dell'Associazione Italiana Sclerosi Multipla aveva segnalato che un'associata - fin dai primi del '96 - aveva avanzato al Comune una richiesta di contributo, ai sensi dell'art. 11 della L. 9.01.89, n. 13, per la realizzazione di una piattaforma elevatrice. Detto Comune aveva quindi chiesto un finanziamento al Dipartimento lavori pubblici e politica della casa della Giunta regionale.

In questo caso, il difensore civico ha dovuto prendere atto - e comunicare all'Associazione che lo aveva interessato - che, al momento della segnalazione e del proprio intervento, era stata già disposta