

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 2/5

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO

(Anno 1998)

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

Presentata dal difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 1999

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

PAGINA BIANCA

SOMMARIO**PARTE PRIMA**

1.	Il Difensore civico nella prospettiva nazionale	5
2.	Esperienza di un anno di attività	8
3.	L'organizzazione dell'Ufficio	13
4.	I costi del servizio	15
5.	L'attività di informazione e promozione	16
6.	Schema di convenzione con gli enti locali per una difesa civica comune	18
7.	I rapporti istituzionali	19
8.	Alcune anomalie dell'ordinamento abruzzese	22
9.	Il rapporto con le amministrazioni periferiche dello Stato - l'art. 16 della legge 127/97	26
10.	L'esercizio del controllo sostitutivo sugli enti locali ex art. 17, c. 45 della legge 127/97	29
11.	Il problema del controllo sostitutivo per mancata conformazione a sentenze esecutive	32
12.	La controversa questione dell'adeguamento dei regolamenti di contabilità degli enti locali	34
13.	L'approvazione dei regolamenti di polizia municipale - Spetta al Consiglio o alla Giunta?	38
14.	La problematica dei consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	40

PARTE SECONDA

15.	L'attività svolta	43
15.1	I dati complessivi	43
15.2	Affari finanziari	46
15.2.1	<i>Le tariffe nel servizio idrico. Si moltiplicano gli abusi e le irregolarità</i>	46
15.2.2	<i>Dati catastali - Un diritto di visura contestato</i>	50
15.2.3	<i>Le Poste non riversano un vaglia postale e il contribuente rischia il pignoramento</i>	51
15.2.4	<i>Altre questioni trattate</i>	52
15.3	Agricoltura e Consorzi di Bonifica	55
15.3.1	<i>I Tratturi - Dopo 20 anni una legge risolutiva</i>	55
15.3.2	<i>I contributi regionali per la viabilità rurale - Il discusso profilo della formalizzazione dei mutui a copertura dell'investimento</i>	57
15.3.3	<i>L'AIMA ritarda la notifica e un allevatore perde i contributi</i>	60
15.3.4	<i>Gli usi civici - Un problema sempre al centro di discussioni</i>	60
15.3.5	<i>Il problema della contribuzione dei Consorzi di bonifica montana - Il fronte della contestazione non si restringe</i>	61
15.3.6	<i>Acquisto di carburante agricolo. Occorre l'iscrizione alla C.C.I.A.A.</i>	63
15.3.7	<i>Danni da cinghiali - Occorrono più fondi</i>	64

15.3.8	<i>Per la conduzione di un esercizio di agriturismo i familiari possono sostituire il titolare</i>	64
15.4	Artigianato, Commercio, Energia, Industria,	66
15.4.1	Commercio.....	66
15.4.2	Energia.....	68
15.4.3	Industria	70
15.5	Assistenza sanitaria.....	72
15.5.1	<i>E' illegittima la tassa di partecipazione a concorsi nelle ASL</i>	73
15.5.2	<i>Per le visite medico sportive il ticket va ridotto al 50%</i>	74
15.5.3	<i>Ticket al Pronto Soccorso - Non c'è uniformità di indirizzo</i>	76
15.5.4	<i>Sul rimborso per acquisto di vaccini desensibilizzanti un ripensamento tardivo della ASL.....</i>	77
15.5.5	<i>Non erano dovute le spese per accertamenti prenatali</i>	77
15.5.6	<i>Per il trattamento del linfedema occorrono presidi più moderni</i>	78
15.5.7	<i>La incerta disciplina degli studi professionali di fisioterapia.....</i>	79
15.5.8	<i>Il rimborso spese per cure radioterapiche - Un'esigenza sentita da molti</i>	80
15.5.9	<i>Cure all'estero</i>	80
15.5.10	<i>Il paziente ha diritto ad una completa informazione</i>	81
15.5.11	<i>Il comportamento degli operatori sanitari.....</i>	81
15.5.12	<i>Patrimonio delle aziende sanitarie e beni degli ex Ospedali psichiatrici</i>	82
15.6	Assistenza sociale	83
15.7	Attività estrattive	88
15.7.1	In generale	88
15.7.2	<i>Autorizzazioni per l'esercizio di attività estrattive - Proteste per i ritardi</i>	89
15.7.3	<i>Il ricorso avverso il parere del C.T.R.</i>	90
15.8	Caccia	92
15.9	Diritto allo studio e promozione culturale	95
15.9.1	<i>Studenti dell'Accademia di Belle Arti - Una tassa regionale di iscrizione incompatibile con le norme di principio dello Stato.....</i>	95
15.9.2	<i>La discutibile revoca di una borsa di studio</i>	98
15.9.3	<i>Borse di studio per studenti laureandi - Una disciplina da integrare</i>	99
15.9.4	<i>Erano regolari gli aumenti 1998/99 degli affitti per le Case dello studente.....</i>	100
15.9.5	<i>Difficoltà burocratiche nel riconoscere l'equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero....</i>	101
15.9.6	<i>Gli interventi per la risocializzazione dei detenuti - Una normativa tutta da rivedere</i>	101
15.9.7	<i>Altri casi trattati.....</i>	103
15.10	Ecologia e ambiente	105
15.11	Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali	108

15.11.1	<i>I progetti per l'imprenditorialità giovanile</i>	108
15.11.2	<i>Attestati di qualifica rilasciati dai soppressi Consorzi Provinciali per l'Istruzione Tecnica</i>	110
15.11.3	<i>Corsi di formazione professionale</i>	111
15.11.4	<i>Questioni previdenziali</i>	113
15.12	<i>Impiego pubblico</i>	115
15.13	<i>Lavori pubblici, politica della casa e acquedotti</i>	121
15.13.1	<i>Interventi sulle strutture regionali – Canoni retroattivi: la retroattività dev'essere esplicitata nella legge</i>	121
15.13.2	<i>Contributi alle cooperative. Per entrare in graduatoria devono essere iscritte all'albo regionale</i>	123
15.13.3	<i>Piano dell'edilizia convenzionata. Una soluzione ponte in attesa della convenzione regionale</i>	124
15.13.4	<i>Contributi dei Comuni per chiese ed altri edifici religiosi. Occorre il regolamento comunale</i>	125
15.13.5	<i>Ritardi e costi dei collaudi di opere pubbliche</i>	127
15.13.6	<i>Abbattimento delle barriere architettoniche – Art. 11 L. 13/89. Troppo ritardo nell'erogazione dei contributi</i>	128
15.13.7	<i>Gli interventi sugli enti locali</i>	129
15.14	<i>Trasporti</i>	132
15.14.1	<i>Il trasporto scolastico nei piccoli Comuni montani – Un problema che attende soluzioni urgenti e adeguate</i>	136
15.15	<i>Turismo</i>	139
15.15.1	<i>La ridisciplina delle "Pro-Loco" tra ambiguità e incertezze interpretative</i>	143
15.16	<i>Urbanistica e parchi</i>	145
15.16.1	<i>Le "prescrizioni" agli strumenti urbanistici devono essere puntuali</i>	145
15.16.2	<i>La revisione delle tabelle parametriche. I punti oscuri della L.R. 13/98</i>	147
15.16.3	<i>Gli interrogativi sul calcolo del condono dei locali agricoli oggetto di trasformazione</i>	149
15.16.4	<i>L'Istituzione del Parco naturale "Monti Simbruini-Ernici" – Un'utile riflessione</i>	150
15.16.5	<i>Altre questioni trattate</i>	152
15.17	<i>Varie (affari generali, rapporti istituzionali ecc)</i>	154
15.17.1	<i>Una singolare "licenza" comunale per l'attività di accattonaggio</i>	154
15.17.2	<i>Referendum consultivi – Una strada sempre più in salita</i>	155

APPENDICE

1)	Schema di convenzione con Comuni e Province per una difesa civica "Integrata".....	159
2)	Testo unificato delle proposte di legge nn. 619 ed abb. "Norme in materia di difensore civico" ..	163
3)	Elenco dei difensori civici locali in Abruzzo	181

PAGINA BIANCA

Premessa.

L'attenzione che il mondo politico-parlamentare - in risposta anche ad un'espressa sollecitazione di organismi europei e internazionali - ha dedicato nel 1998 al tema della tutela non giurisdizionalizzata dei diritti del cittadino richiamano ad una riflessione comune sul ruolo e sulla funzione del difensore civico regionale, che esce ormai dalla sfera della "regionalità" per proiettarsi verso compiti che investono interessi più generali e settori sempre più ampi della amministrazione pubblica.

I dati, oltremodo lusinghieri, sulle richieste di intervento pervenute all'Ufficio nel corso del 1998 - con un aumento, rispetto al corrispondente periodo del precedente anno che sfiora l'85 per cento - testimoniano che anche in Abruzzo cresce l'interesse dei cittadini verso un'istituzione che ha appena due anni di vita ma che si muove nel segno di un cambiamento profondo del vecchio modo di concepire il rapporto tra amministrazione pubblica e società civile.

E' d'altronde questo il solo percorso che può condurci ad una effettiva integrazione nel contesto europeo, in cui l'istituzione della "cittadinanza europea" è ormai una realtà e dove l'apprestamento di strumenti operativi per la relativa tutela sono obiettivi di fondo nel progressivo sviluppo del diritto comunitario.

La sfida della cittadinanza europea comporta una convergenza delle politiche nazionali sul tema delle garanzie dei diritti del cittadino, con l'introduzione di strumenti di tutela alternativi ai tradizionali rimedi giurisdizionali.

In questa direzione si sta muovendo anche il Parlamento italiano con una proposta legislativa - approvata a larga maggioranza dalla Commissione affari costituzionali della Camera il 15 settembre 1998 - che

allinea l'Italia a tutte le altre società europee attraverso l'istituzione del difensore civico nazionale e la creazione di una "rete" di difesa civica, estesa su tutto il territorio, che trova nel livello regionale il suo punto centrale di raccordo.

"Rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini" è uno dei capisaldi su cui l'Unione Europea fonda la propria coesione culturale (oltre che economica e sociale).

La nuova dimensione del problema della difesa civica non può dunque non far riflettere gli operatori pubblici di una regione, come l'Abruzzo, arrivata con un forte ritardo non soltanto nei confronti dei nuovi processi di coesione europea ma anche rispetto alla gran parte delle altre realtà regionali.

In questi due anni ho portato avanti un incarico difficile, per la vastità dei settori nei quali l'attività si è dispiegata, per la mancanza e l'inadeguatezza di regole procedurali, per l'assoluta sproporzione tra i limitatissimi mezzi a disposizione e la complessità dei compiti.

Ho potuto constatare quanto sia ancora ampio l'ambito delle anomalie, dei ritardi, delle disfunzioni, dei comportamenti di sufficienza o di chiusura di taluni operatori della pubblica amministrazione, dell'arroccamento su mentalità e posizioni consolidate.

Nelle intense relazioni istituzionali, ho avuto modo tuttavia di apprezzare la disponibilità e la sensibilità di tanti amministratori pubblici e dirigenti come pure il lavoro, spesso oscuro e silenzioso, di molti funzionari e dipendenti regionali, di ogni livello professionale, seriamente impegnati a far funzionare le strutture e a migliorare l'offerta pubblica.

Sono però convinto che la posizione di migliori regole procedurali, il superamento di una persistente ambiguità nel rapporto tra momento politico e momento gestionale (secondo il modello voluto dal D.Lgs. n. 29 del 1993) e l'avvio di una profonda riorganizzazione dell'ordinamento amministrativo della Regione (nel senso soprattutto di

una radicale revisione delle strutture e di un riequilibrio nella distribuzione delle risorse umane tra le stesse strutture) siano momenti ineludibili per rendere un'amministrazione più moderna, più attenta ai bisogni degli utenti dei servizi pubblici, più coerente col processo di delega e di decentramento delle funzioni (che, nel corso dell'ultimo anno, ha avuto un momento di concreto avvio).

In quanti hanno affidato al difensore civico i propri problemi si è colta l'insoddisfazione per tante situazioni di "denegata giustizia", per violazione palese di diritti fondamentali, per comportamenti irrispettosi di valori umani; ma è emersa anche la fiducia che questa istituzione sia ad essi vicina nel combattere le arretratezze della burocrazia e le emarginazioni sociali e per ridurre il più possibile il divario psicologico (prima che giuridico) tra chi sta al di qua e chi sta al di là di uno sportello della pubblica amministrazione.

Di ciò devo essere grato ai miei collaboratori che, con sacrificio e professionalità, mi hanno aiutato a dare risposte puntuali, sollecite e spesso positive.

Un grazie sincero rivolgo anche al Presidente del Consiglio regionale, all'Ufficio di Presidenza e ai consiglieri regionali che mi hanno sostenuto nel portare avanti il compito affidatomi.

So che molti dei problemi sollevati non hanno potuto avere la risposta che ci si attendeva e che l'area della malamministrazione resta ancora vasta.

Non sono però poche le situazioni – per il cui merito rinvio al prosieguo della Relazione - in cui l'intervento dell'Ufficio ha lasciato un segno, non soltanto per la positiva conclusione di problematiche complesse e risalenti nel tempo ma anche per la vasta platea di soggetti e categorie sociali che, direttamente o indirettamente, ne hanno potuto trarre beneficio.

Anche questo è un passo significativo verso quella "società europea" basata sulle garanzie dei diritti dei cittadini alla quale, sono certo, la cultura abruzzese vorrà sempre più avvicinarsi.

L'Aquila, 31 marzo 1999

Giovanni Masciocchi

1. Il Difensore civico nella prospettiva nazionale

Nella sua proposta finale di revisione della Costituzione, la Commissione Bicamerale aveva inserito il difensore civico tra le "Autorità di garanzia", con una norma (art. 111) che così recitava: "la legge può istituire l'ufficio del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione". E ciò nella convinzione, ampiamente condivisa nel dibattito politico e dottrinario, che il sistema delle garanzie non potesse essere affidato per intero alla giurisdizione e che occorresse invece introdurre strumenti alternativi, sulla scorta di esperienze da tempo affermatesi nelle moderne democrazie.

Nei lavori preparatori della Commissione si sottolineava, da più parti, il ruolo del difensore civico nel prevenire il contenzioso e nel garantire la tutela dei cittadini intervenendo nei confronti della pubblica amministrazione sia per promuovere l'efficienza e la legalità sia per indurre la stessa amministrazione a riesaminare il proprio comportamento o la propria decisione.

Un controllo ex post, necessitato soprattutto dall'abolizione - nel nuovo testo costituzionale - dei controlli preventivi di legittimità, dei quali comunque già il legislatore ordinario (legge 142/90 e legge 127/97) si era occupato per ridurne drasticamente la portata.

L'inattesa interruzione del lavoro della Commissione non ha impedito al Parlamento di portare avanti un progetto di legge ordinaria per l'istituzione del difensore civico nazionale (con poteri limitati alle amministrazioni centrali) e per la creazione di un sistema "a rete" della difesa civica su tutto il territorio che ruota attorno alla figura del difensore civico regionale, il cui intervento può interessare anche le amministrazioni periferiche dello Stato (con esclusione dei settori della giustizia, della difesa e della sicurezza pubblica).

Il progetto – di cui si riporta il testo in allegato - aggiunge alle altre funzioni del difensore civico quella fondamentale di comporre le controversie tra cittadini e pubbliche amministrazioni, con il contestuale potere di sospendere temporaneamente gli atti amministrativi e di promuovere accordi tra le parti.

Di rilievo è anche l'attribuzione al difensore civico regionale del controllo sugli atti degli enti locali (ora di competenza del Co.re.co); ma sul punto gli stessi difensori civici hanno espresso riserve ed hanno chiesto agli organi parlamentari una opportuna riflessione in merito.

Una siffatta attribuzione coinvolgerebbe l'Ufficio in un compito estremamente impegnativo e gravoso e trasformerebbe il difensore civico in una sorta di giudice di pace per la giustizia amministrativa o – secondo una definizione piuttosto azzardata – in una specie di “pubblico ministero” civico.

Quest'ultima classificazione può tuttavia apparire fuorviante perché trascura il connotato più vero del difensore civico, che è quello della “terzietà” tra i cittadini e pubblica amministrazione.

Certo è che l'introduzione di una riforma così radicale contribuirebbe non poco al superamento del vecchio sistema giurisdizionale, introducendo una forma di amministrazione “giustiziale” che ha già preso corpo in varie realtà europee (primi fra tutti Spagna e Portogallo) dove, da tempo, la figura del difensore civico è stata costituzionalizzata, con l'attribuzione di poteri di alto valore istituzionale (quale la legittimazione a ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale).

Al di là del contenuto definitivo che l'iniziativa parlamentare andrà ad avere, è fuor di dubbio che l'istituto della tutela civica è destinato a consolidarsi in un ruolo sempre più importante del processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblica e di allineamento ai modelli organizzativi da tempo adottati da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

E' significativo comunque il crescente interesse che il legislatore nazionale sta riservando alla figura del difensore civico nell'ambito di alcune discipline in tema di trasparenza e di controllo della legalità nella pubblica amministrazione.

In questa prospettiva si inquadra il recente disegno di legge presentato al Senato (n. 3744 (99) recante "Istituzione del Difensore civico delle persone private della libertà personale" che mira a introdurre un nuovo soggetto di controllo di legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Il Difensore civico "penitenziario" (composto di 4 membri eletti dalle Camere) è un organo da tempo introdotto in gran parte dei Paesi dell'U.E., il quale può avvalersi per i suoi compiti ispettivi dei difensori civici, regionali, previa apposita convenzione.

2. Esperienza di un anno di attività

Da tale prospettiva nazionale e comunitaria la nostra Regione non può certo astrarsi, né può trovarsi impreparata agli impegni derivanti da un contesto politico istituzionale in forte evoluzione.

La sensazione che si trae dal contatto diretto con la gente è che la società abruzzese abbia colto nella possibilità di rivolgersi al difensore civico un segnale di novità e di recupero di un dialogo con le istituzioni che si era andato sempre più sfilacciando e deteriorando nel tempo.

L'informalità e la facilità di accesso al servizio di tutela civica, la possibilità di conoscere lo stato di una pratica (ponendo spesso fine ad angosciose ricerche), la celerità dell'intervento del difensore civico sono stati certamente i fattori maggiormente apprezzati.

Le istanze avanzate nel corso dell'anno (quasi raddoppiate rispetto a quelle dell'anno precedente) sono certamente indice di un interesse crescente dei cittadini per un servizio pubblico che va radicandosi saldamente nella società e nella cultura degli abruzzesi.

Ma è il dato qualitativo (la complessità del tema affrontato, l'efficacia dei rimedi, la gamma dei soggetti coinvolti nella soluzione del problema) a dare un senso più vero alla capacità del difensore civico di aiutare l'amministrazione a migliorarsi e a trovare al suo interno l'antidoto per correggere i propri errori e disservizi.

Prospettare (anche d'ufficio) anomalie nell'impianto o nel funzionamento del sistema normativo o amministrativo, allargare il campo di indagine oltre il caso particolare, individuare e proporre modifiche e integrazioni di discipline settoriali, approfondire con le strutture competenti complessi profili interpretativi e applicativi è stato il metodo di lavoro al quale l'Ufficio si è costantemente ispirato.

Come si vedrà dalla casistica riportata nella seconda parte della Relazione, in più occasioni la segnalazione di un singolo cittadino ha dato

impulso ad un attento approfondimento del problema, nel senso sia di risalire alle cause della patologia sia di verificare l'estensione del fenomeno sia, infine, di individuare e proporre nelle sedi competenti le soluzioni - in via normativa o amministrativa - capaci di eliminare alla radice l'anomalia.

Uno dei campi nei quali l'azione del difensore civico si è calata con maggiore incisività è stato quello della "imposizione di tasse e tributi", dove il rapporto tra amministrazione e contribuente è apparso assolutamente squilibrato (a vantaggio naturalmente della prima) favorendo il concretizzarsi di situazioni di diffusa irregolarità e di abusi a danno di vaste categorie di utenti di servizi pubblici e di categorie sociali.

L'eliminazione della tassa di partecipazione ai concorsi, abusivamente introdotta da alcune Aziende sanitarie locali; la revoca da parte di vari enti gestori del servizio idrico dei canoni di noleggio del contatore dell'acqua (in molti casi quadruplicati rispetto alla misura dovuta); la soppressione di non meglio precisati "diritti" aggiuntivi - illegittimamente inseriti nelle cartelle esattoriali - ; la mancata applicazione da parte di alcune ASL della riduzione al 50% del ticket per le visite medico-sportive, prevista da una precisa legge regionale, sono solo alcuni esempi di come si possono rimuovere - con mezzi estremamente semplici, efficaci e tempestivi - anomalie diffuse della pubblica amministrazione, alle quali sarebbe difficile porre rimedio attraverso le normali sedi giurisdizionali.

Ma importante ed efficace è stata anche l'azione di mediazione svolta dal difensore civico per creare raccordi tra strutture diverse per la definizione di procedure complesse (mi riferisco ad esempio ai non pochi incontri per l'esame congiunto della controversa questione delle concessioni del demanio marittimo, alle riunioni con amministratori e funzionari sui problemi del trasporto scolastico, della caccia, degli usi civici e così via).

Motivo di particolare soddisfazione è stato pure l'aver visto positivamente risolto l'annoso problema delle concessioni dei beni del demanio armentizio, grazie ad un'iniziativa legislativa (elaborata con il concorso del difensore civico) che ha posto rimedio definitivo a migliaia di situazioni di precarietà in cui si sono venuti a trovare i cittadini di molti centri montani, possessori di terreni tratturali.

La domanda di intervento proviene in gran parte da singole persone; molto spesso però la lagnanza assume la forma dell'esposto, sottoscritto da una pluralità di persone, laddove vengono in evidenza carenze nella erogazione di prestazioni e servizi pubblici.

Nell'ultimo periodo si va tuttavia sviluppando – anche a seguito dei più stretti rapporti con gli enti locali e le strutture periferiche dello Stato – un dialogo intenso con soggetti istituzionali, collettivi o organizzati.

Al difensore civico si rivolgono sempre più spesso anche funzionari e amministratori di enti locali (per avere elementi di supporto giuridico) e, soprattutto, componenti degli schieramenti di minoranza delle autonomie locali per chiedere l'intervento sostitutivo o per segnalare l'illegittimità di atti o il mancato riconoscimento del diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi.

E' un dato di fatto che, con la riforma del sistema delle autonomie locali e con il riassetto delle competenze tra gli organi istituzionali – oltre che con la ridistribuzione delle funzioni tra livello politico e livello burocratico – gli organi elettivi di primo grado e, ancor più, le espressioni rappresentative delle minoranze in seno a detti organi hanno visto drasticamente ridimensionata la loro capacità di interloquire e di incidere effettivamente nelle scelte amministrative.

Sicché il ricorso al difensore civico diventa spesso l'ultima spiaggia per esternare insoddisfazioni e proteste verso atteggiamenti talvolta arroganti delle forze di maggioranza, essendosi ridotti al minimo i controlli preventivi di legittimità e risultando oltremodo affievolito quel ruolo di

garanzia che, in tempi passati, connotava la funzione consultiva del segretario comunale.

Va detto che, anche laddove l'esposto non investiva la sfera di diretta competenza del difensore civico, l'Ufficio ha ritenuto doveroso attivarsi con un'opera di mediazione e di stemperamento della conflittualità, richiedendo notizie, formulando suggerimenti, avvertendo – ove del caso – su possibili responsabilità di amministratori e funzionari. Un'attività spesso accompagnata da esiti positivi e, comunque, generalmente apprezzata dalle parti in causa.

Dall'insieme delle esperienze maturate – grazie anche ad una vera esplosione delle richieste telefoniche – emerge peraltro, quale dato fondamentale, una conoscenza ancora vaga ed approssimativa della funzione del difensore civico, aggravata ancor più da una diffusa disinformazione sul modo di porsi e di funzionare della pubblica amministrazione – segnatamente di quella regionale – sulle sue connotazioni ordinamentali, sulle fasi istruttorie e sui processi decisionali.

Non è facile per la gente comune percepire con immediatezza se un comportamento irregolare di un ente locale afferisca ad una funzione delegata o attribuita dalla Regione (su cui il difensore civico interviene in modo diretto) o se, invece, sia riconducibile a materia propria dello stesso ente locale (nei cui confronti il difensore civico ha solo poteri informativi e sollecitatori).

Sono state queste considerazioni a far maturare nello scrivente l'idea di realizzare e diffondere gratuitamente due pubblicazioni (l'una sull'organizzazione e funzionamento della regione Abruzzo, l'altra sulle funzioni del difensore civico), mirate entrambe ad accrescere la conoscenza delle istituzioni regionali e dei servizi che il Difensore civico può svolgere per rendere i loro diritti più effettivi ed esigibili.

Si tratta ovviamente di un primo rimedio che non fa tuttavia venir meno l'esigenza di portare avanti una strategia, a più vasto raggio e con

mezzi più efficaci, di sensibilizzazione degli strati sociali più bisognosi e verso quelle aree dove più debole è la consapevolezza di poter far valere i propri diritti e interessi, senza la formalizzazione di un contenzioso lungo e costoso.

In questo senso si è pensato ad un discorso di collaborazione con network televisivi per trasmettere su tutto il territorio regionale un messaggio promozionale che dia alla gente un'immagine più nitida del modo in cui si può utilizzare il servizio pubblico di difesa civica.

3. L'organizzazione dell'Ufficio

Con il 1998 ha preso finalmente corpo anche una prima definizione della struttura organizzativa dell'Ufficio.

La L.R. 12 giugno 1998 (contenente modifiche e integrazioni alla L.R. 126/95) ha infatti previsto un Servizio di Segreteria, stabilendo la relativa dotazione organica in complessive 10 unità, da distribuire tra la sede centrale dell'Aquila e le 3 sedi decentrate di Pescara, Chieti, e Teramo, secondo un criterio di flessibilità che consente una certa mobilità del personale tra le predette sedi.

Si tratta di personale del ruolo regionale, con possibilità di chiamata di due unità in posizione di comando da pubbliche amministrazioni.

A quest'ultima possibilità si è fatto ricorso per avvalersi – a decorrere dal mese di agosto scorso e per il periodo di un anno – della collaborazione di un Dirigente del Ministero dell'Interno in servizio presso il Commissariato del Governo presso la regione Abruzzo (il Vice Prefetto Dr. Pasquale Minunni) che, con la sua esperienza e professionalità, ha dato un contributo notevole all'attività dell'Ufficio.

Al momento, presso la sede dell'Aquila risultano in servizio una ragioniera di VI livello (Sig.ra Annunziata Vulpiani), una videoterminalista di V livello (Sig.ra Manola Nuvoloni) e un operatore tecnico di III livello (Sig. Lorenzo Martinelli); per la sede di Pescara collabora, a scavalco, una dipendente di VI livello (Sig.ra Rita de Nardis) assegnata all'U. O. Collegamento del Consiglio regionale in Pescara, mentre per la sede di Teramo e per quella di Chieti sono in atto forme di collaborazione temporanea e parziale con due dipendenti della Sezione provinciale del Co.Re.Co di Teramo (Rag. Vinicio Recchiuti, VII livello e Sig.ra Paola Di Ciccio, VI livello) e con un dipendente del Centro servizi culturali di Chieti Scalo (Sig. Ugo Pardi, VI livello).

Per i primi 3 mesi dell'anno è stata in servizio anche la Sig.ra Paola Martinelli (videoterminalista), poi collocata in aspettativa pre-parto (il cui rientro è previsto non prima dell'ottobre del 1999).

Un valido supporto collaborativo è anche venuto – nella prima metà dell'anno – dal Dr. Carlo Massacesi, Dirigente della Sezione provinciale di controllo dell'Aquila, assegnato a scavalco per due giorni alla settimana.

Va detto che le forme di collaborazione con le strutture ospitanti le Sedi decentrate hanno consentito una forte ottimizzazione dell'utilizzo di personale regionale, senza alcun aggravio di spese aggiuntive e con un risparmio non indifferente di oneri per l'uso di locali e servizi.

Motivi di contenimento della spesa hanno poi indotto lo scrivente – d'intesa con i Dirigenti dei Servizi personale della Giunta regionale e del Consiglio regionale – a differire l'attuazione della pianta organica provvisoria, anche in attesa della ridefinizione della struttura organizzativa della Giunta e del Consiglio regionale (nel cui contesto andrà riconsiderata la disciplina della struttura di supporto del difensore civico).

D'altronde anche l'imminente attivazione di convenzioni con Comuni e Province (per l'affidamento al difensore civico regionale della difesa civica locale) dovrà accompagnarsi ad un potenziamento dell'impianto organizzativo del Servizio, per garantire una presenza effettiva nelle sedi degli enti convenzionati.

Senza poi tener conto che l'approvazione, in sede parlamentare, della proposta di legge sulla disciplina della difesa civica comporterà un ripensamento complessivo della struttura attraverso soprattutto una selezione delle professionalità necessarie a svolgere i delicati compiti di composizione delle controversie tra amministrazioni pubbliche e cittadini.

4. I costi del servizio

Legato al problema organizzativo è quello del costo, in termini economici, del servizio di difesa civica.

La spesa complessivamente sostenuta nel 1998 – comprensiva di indennità, oneri riflessi, missioni e rimborsi spese per il difensore civico, del salario accessorio del personale, degli oneri per l'attrezzatura ed il funzionamento delle 4 sedi (telefoni, linea verde, spese postali, arredi e cancelleria, acquisto libri e abbonamenti, pubblicazioni varie) – ammonta a 189 milioni.

I dati di bilancio pongono all'evidenza che l'intera gestione del servizio è stata condotta attraverso rigorosi criteri di economicità, con oneri finanziari che si attestano di gran lunga al di sotto di quelli mediamente sostenuti dalle altre istituzioni similari.

Tra le voci che hanno concorso ad abbassare l'onere complessivo vanno indicate, tra le altre, quelle relative all'impiego di personale (del tutto inadeguato anche rispetto ad esigenze minimali di funzionamento), alla limitatezza di locali, attrezzature e servizi necessari sia per la sede centrale che per quelle periferiche, al ricorso a forme di promozione dai costi molto ridotti (entrambe le pubblicazioni sulla Regione o sul difensore civico hanno comportato solo spese di tipografia e spedizione).

Il raffronto tra il numero dei casi complessivamente trattati e gli oneri sostenuti evidenzia un costo medio per intervento singolarmente basso, ove soprattutto si consideri che alle questioni "formalizzate" vanno poi aggiunte un numero rilevante di richieste effettuate per via telefonica o attraverso il colloquio personale.

Tale forma di accesso al servizio ha subito una vera esplosione, soprattutto nella seconda metà dell'anno, grazie all'uso del numero verde e alla presenza nella sede centrale dell'Aquila del Dirigente del Servizio, che ha provveduto ad una costante interlocuzione con i richiedenti.

5. L'attività di informazione e promozione

Per un'istituzione che è solo al suo secondo anno di vita una capillare attività di divulgazione del ruolo e delle funzioni del difensore civico è un passaggio obbligato per il suo radicamento nel tessuto sociale e culturale della Regione.

Per far fronte a tale esigenza si è cercato tuttavia di seguire percorsi il più possibile alternativi e meno onerosi rispetto ai tradizionali mezzi promo-pubblicitari, affidando invece il messaggio ad una campagna costante di diffusione di notizie sull'attività dell'Ufficio e sulle iniziative di maggiore interesse e stimolo per i cittadini.

Devo dare atto agli organi di stampa e televisivi di aver prestato una notevole attenzione ai comunicati stampa, sollecitati anche dalla capacità della notizia di richiamare l'interesse di un vasto pubblico di lettori

In questo quadro, di grande utilità si è rivelato lo spazio riservato allo scrivente nell'ambito di servizi, interviste e dibattiti sul tema della difesa civica, promossi da reti televisive e radiofoniche regionali e locali.

In più occasioni, all'attività del difensore civico abruzzese si sono interessati organi di stampa e televisivi operanti fuori Regione (il periodico "Vita" di Roma, la rete SAT di Milano ecc) con ampi servizi e interviste.

Anche la partecipazione, come relatore, a convegni svoltisi in vari Comuni abruzzesi è stata utile occasione per avvicinare la gente al tema della tutela civica.

Particolare consenso hanno riscosso due iniziative editoriali a cura del difensore civico, che hanno visto la luce nella scorsa estate.

La prima consiste in un volumetto di circa cinquanta pagine (in 10 mila copie), dal titolo "Conosci la tua Regione", che sintetizza le competenze, la struttura, il modo di funzionamento della regione Abruzzo e degli enti e aziende da essa dipendenti.

Si è voluto con tale iniziativa inquadrare meglio la figura del difensore civico nell'ambito dell'ordinamento di cui è espressione e in cui prevalentemente opera, ma anche contribuire a far conoscere una realtà istituzionale (l'Ente regione) che - nonostante il suo ruolo centrale nel sistema delle autonomie e nel processo di riforma dello Stato in senso federalistico e regionalistico - non è riuscita ancora a farsi conoscere nella sua vera identità da molta parte della società abruzzese.

Nel testo c'è spazio per i grandi temi istituzionali (le prospettive di riforma costituzionale, i rapporti tra fonti statali e regionali, l'ambito delle competenze istituzionali), come pure per questioni di profilo pratico ed operativo (l'organizzazione amministrativa centrale e periferica, l'apparato ausiliario, gli organi primari e secondari della Regione, come si forma una legge regionale e così via).

La seconda iniziativa è la realizzazione (in 5.000 copie) di un depliant illustrativo delle funzioni del difensore civico, che contiene tutte le notizie utili sulle modalità per accedere alle sue prestazioni.

Le due pubblicazioni - realizzate a mero costo tipografico - sono state distribuite a tutte le classi delle scuole e degli istituti di istruzione superiore agli enti locali e a quelli strumentali della Regione e ad amministrazioni pubbliche, enti e associazioni più interessati all'attività del difensore civico.

Va detto poi che il mondo della scuola è stato il canale di un intenso rapporto dialettico tra difensore civico e studenti; mi riferisco ad un attivo confronto aperto con gli studenti della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Teramo e con quelli di alcuni Istituti di grado superiore, delle discipline tecniche commerciali e per programmatori.

L'insieme dei messaggi mediatici così lanciati all'opinione pubblica ha fatto premio anche rispetto ad una grottesca campagna di disinformazione e di insulto che, da oltre due anni, qualcuno porta avanti attraverso comunicati e notizie del tutto false circa presunte sentenze del

Tar Abruzzo che avrebbero invalidato l'incarico conferitomi dal Consiglio regionale.

Non ho voluto finora trascinare l'istituzione in una vicenda inverosimile e di basso profilo; ma non posso nascondere l'amarezza e la preoccupazione per l'ospitalità che tali comunicati - dal sapore spiccatamente qualunquistico - riescono ancora ad ottenere in qualche organo di stampa, creando confusione e disorientamento tra la gente.

Un effetto disinformativo e distorsivo che si è avvertito, negli ultimi tempi, soprattutto nella città di Pescara (dove più virulenta e insistente si appunta l'iniziativa denigratoria, con conferenze e comizi di piazza), ingenerando perfino il dubbio del venire meno del servizio di tutela civica, per effetto di una versione fantasiosa di una decisione del Tar.

6. Schema di convenzione con gli enti locali per una difesa civica comune

Come si è accennato, la L.R. 12 giugno 1998 ha introdotto la possibilità per il Consiglio regionale di stipulare convenzioni con Comuni e Province per attribuire al Difensore civico regionale anche i compiti di difensore civico locale.

Nella seduta del 3 novembre 1998, il Consiglio regionale ha approvato uno schema-tipo di detta convenzione - elaborato dallo scrivente e fatto proprio dall'Ufficio di Presidenza - di cui si riporta il testo in Appendice.

Ove naturalmente dovesse concretizzarsi la riforma parlamentare della difesa civica, s'imporrebbe una profonda rimediazione degli aspetti organizzativi dell'Ufficio e dei rapporti di collaborazione con gli enti locali.

Attraverso tale schema, si semplifica la procedura per addivenire alla stipula dell'atto negoziale. L'Ufficio di Presidenza è infatti delegato a valutare l'ammissibilità delle richieste di convenzionamento e la loro

accogliibilità, sulla base di un criterio di priorità che privilegia il dato territoriale e demografico dell'ente richiedente; nel senso cioè di dare priorità a quelle realtà territoriali che si pongono come punto di riferimento anche per altri Comuni vicini del comprensorio.

Il convenzionamento presuppone naturalmente una delibera del rispettivo Consiglio comunale (o provinciale), che manifesti un ampio consenso verso questa scelta.

E' ovvio che, con l'intensificazione dei rapporti di collaborazione con gli enti locali, dovrà provvedersi ad un necessario potenziamento dell'organico dell'Ufficio per consentire una presenza effettiva del Difensore civico (o del Dirigente del servizio) in quelle realtà territoriali.

7. I rapporti istituzionali

La possibilità per il difensore civico regionale di proiettare la propria azione anche nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato – nei limiti di quanto previsto dall'art. 16 della legge Bassanini n. 127/97 – ha sviluppato la rete dei rapporti istituzionali in direzione di una stretta collaborazione con organi e uffici dell'apparato statale.

Anche l'attribuzione della funzione di controllo sostitutivo sugli enti locali – disposta dall'art. 17, comma 45 della predetta legge Bassanini – ha portato l'Ufficio ad intensificare le proprie relazioni con l'esterno dove, generalmente, ha trovato disponibilità e cooperazione.

Rapporti frequenti sono stati tenuti con il Ministero dell'interno e con le Prefetture (soprattutto sulle problematiche poste dalle recenti innovazioni dell'ordinamento delle autonomie), con la Direzione centrale e quella regionale delle Entrate (su questioni attinenti all'applicazione di norme tributarie), con gli Uffici del lavoro e della M.O. (su discusse questioni attinenti alle iscrizioni agli uffici di collocamento e alla formazione delle graduatorie ecc).

Un'attiva collaborazione è stata prestata in più occasioni anche agli organi giurisdizionali (Corte dei Conti e Procura della Repubblica) in relazione a situazioni segnalate dal difensore civico, nell'ambito dell'obbligo di denuncia che gli deriva dall'art.5 della L.R. 126/95.

In almeno tre circostanze si è trattato di situazioni assai complesse che hanno richiesto un attento approfondimento delle tematiche, in punto di fatto e di diritto (su cui mi astengo dal riferire, per ovvi motivi di riservatezza)

Costante e assai intenso è stato poi, nel corso dell'anno, il collegamento con gli altri Difensori civici regionali, sviluppatosi attraverso periodiche riunioni di lavoro su problematiche di comune interesse.

Naturalmente, con particolare attenzione e impegno è stato seguito l'iter in Parlamento della proposta di legge che introduce una disciplina nazionale della difesa civica.

In questo contesto, lo scrivente ha partecipato attivamente all'audizione concessa il 12 maggio 1998 dalla Commissione affari costituzionali della Camera, On. Russo Iervolino, ad una delegazione di difensori civici regionali, nonché all'incontro svoltosi sullo stesso tema con i Presidenti dei Consigli regionali, nell'ambito del Convegno di studio tenutosi a Pescasseroli il 29 maggio 1998.

L'interesse mostrato dai difensori civici regionali sul tema della tutela dei diritti dei cittadini in ambito internazionale è stato inoltre decisivo nell'orientare il Consiglio d'Europa a individuare l'Italia come sede della Conferenza europea dei difensori civici regionali, in programma per il prossimo autunno.

Con i difensori civici locali - presenti in Abruzzo solo in 6 realtà comunali - lo scrivente ha avuto numerose occasioni di incontro e di collaborazione. Non c'è dubbio però che la rete della difesa civica a livello locale deve trovare nuove dimensioni, anche alla luce degli elementi fortemente innovativi contenuti nel progetto di legge in discussione alla

Camera, che sembra orientato a ricondurre l'istituzione del difensore civico a quelle realtà istituzionali che raggiungano una elevata consistenza demografica (Province, Comuni con più di 50 mila abitanti, Comunità Montane). Ma, sul punto, il dibattito parlamentare è tuttora aperto

Quanto ai rapporti con organi, enti e strutture operanti all'interno dell'apparato regionale, essi hanno avuto come interlocutori privilegiati:

- il Comitato regionale di controllo e le Sezioni decentrate, con i quali sono stati, in varie occasioni, affrontati —in spirito di reciproca collaborazione — profili problematici circa l'interpretazione delle nuove norme sul controllo sostitutivo sugli enti locali.

Va dato atto che le soluzioni di volta in volta adottate sono state sempre ispirate al buon senso e al comune obiettivo di perseguire l'interesse pubblico. In questo senso, tuttavia, elementi di maggiore chiarezza si attendono dall'approvazione della legge regionale di riordino dei controlli sugli enti locali;

- l'Assessorato regionale agli enti locali, con il quale lo scrivente ha, tra l'altro, collaborato intensamente all'interno di un gruppo di lavoro per l'elaborazione della proposta di revisione della materia dei controlli sulle autonomie locali e sugli enti dipendenti dalla Regione;
- l'ARPA, con i cui dirigenti sin sono avuti vari incontri per risolvere in modo non conflittuale le questioni sollevate da singoli cittadini o da categorie sociali, in relazione a segnalazioni di disservizi o inadeguatezze del servizio pubblico di trasporto. L'opera di mediazione del Difensore civico ha generalmente portato a risultati concreti e positivi, migliorando i rapporti tra la Società e l'utenza;

- gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) delle Aziende sanitarie locali. Un intenso e proficuo scambio di collaborazione si è avuto soprattutto con l'URP della ASL di Teramo (con il quale sono state portate avanti iniziative promozionali e informative di gran pregio). Con l'URP della ASL di Pescara sono invece in corso intese per realizzare congiuntamente un convegno sulla tutela dei diritti degli utenti del servizio sanitario e su un raccordo operativo più stretto tra gli stessi UU.RR.PP e il difensore civico regionale.

Quanto infine alle relazioni con il sistema delle autonomie subregionali, il difensore civico ha costituito per tutto l'anno un punto di riferimento costante per tanti amministratori e funzionari alle prese con problemi di interpretazione delle norme o con difficili questioni di dialettica all'interno dell'ente.

Oggetto di confronto le tematiche relative alla costituzione di strutture consortili (enti di ambito, consorzi per lo smaltimento dei rifiuti ecc), allo svolgimento di procedure referendarie, all'esercizio di attività di caccia, ai vincoli di uso civico, tratturale o paesaggistico, ai regolamenti di contabilità e di polizia municipale, al diritto di accesso agli atti amministrativi, alla formazione degli strumenti urbanistici e al rilascio di concessioni e autorizzazioni.

8. Alcune anomalie dell'ordinamento abruzzese

Il 1998 registra alcune significative novità sul piano dell'ammodernamento del sistema regionale, ma anche il permanere di carenze, inadeguatezze e contraddizioni evidenti del contesto normativo.

Sviluppi positivi si sono avuti nel riassetto dei rapporti istituzionali con gli enti locali attraverso un processo di conferimento di funzioni amministrative che ha portato ad un corposo decentramento verso le

autonomie locali, secondo una corretta lettura del principio di sussidiarietà e in linea con gli indirizzi ed i precetti contenuti nella legge delega n. 59 del 1997 e nel D.Lgs. n. 112 del 1998.

Attraverso due corpi legislativi di ampio spessore sostanziale (la L.R. 12 agosto 1998 n. 72 e la L.R. n.11/99) il Consiglio regionale ha operato un incisivo ritaglio delle proprie competenze gestionali, spostando in periferia una vasta gamma di funzioni.

Il nuovo rapporto con gli enti infraregionali ha largamente privilegiato lo strumento giuridico dell' "attribuzione", anziché quello della "delega" di funzioni; con ciò rafforzando la sfera discrezionale e la diretta responsabilità delle autonomie locali ma anche assottigliando i poteri di indirizzo della Regione, visto che, nel caso di specie (secondo un insegnamento costante della giurisprudenza e della dottrina), il ricorso alla attribuzione comporta di per sé un'espansione dell'autonomia dell'ente locale e una corrispondente riduzione del potere della regione di "guidare" dall'esterno l'esercizio della funzione attribuita.

Tale considerazione non tocca però la sfera di intervento del difensore civico nei confronti degli enti locali, dal momento che – per espresso disposto della L.R. 126/95 – egli può intervenire in merito sia alle funzioni delegate sia a quelle attribuite dalla Regione (art. 2, comma 2 lett. c).

Non hanno invece compiuto decisivi passi avanti due essenziali processi di riforma – sui quali mi sono ampiamente soffermato nella precedente relazione annuale – che attengono al riordino della organizzazione amministrativa della Regione (secondo i canoni portati dal D.Lgs n. 29/93) e alla ridefinizione dei procedimenti amministrativi, in attuazione dei principi contenuti nella legge 241/90.

Sul primo versante, l'ordinamento abruzzese è ancora lontano dall'aver realizzato quella netta distinzione tra momento politico e di indirizzo e momento gestionale, che rappresenta il cardine del nuovo

modello di organizzazione adottato ormai a tutti i livelli dell'amministrazione (sia dello Stato, sia delle autonomie locali, sia degli enti funzionali).

L'espresso richiamo della legislazione regionale (si veda la L.R. n. 139/95 e, più ancora, la L.R. n. 3/97) ai criteri cui si informa il citato D. Lgs. n. 29/93 ha di fatto prodotto un limitato effetto innovativo, alimentando nella classe dirigente dubbi e timori (spesso eccessivi) sulla capacità delle predette norme di sostituirsi alle preesistenti discipline settoriali (che prevedono un diverso riparto di competenze tra livello di governo e strutture burocratiche).

Sicchè a molti dirigenti è apparso senz'altro più prudente (forse anche più comodo) mantenere il vecchio assetto delle competenze, con il risultato di rimettere alla scelta e alla responsabilità degli organi politici la definizione di larga parte dell'attività provvedimentale.

Il vero problema è che non solo i principi della legge quadro trovano difficoltà ad inserirsi nell'ordinamento ma, soprattutto, i procedimenti amministrativi continuano a seguire percorsi ben più lunghi e tortuosi, a discapito dell'efficienza della macchina amministrativa e dell'interesse dei cittadini e del sistema socio-economico alla eliminazione di inutili passaggi e appesantimenti burocratici.

Considerazioni non dissimili valgono per la mancata attuazione della legge 241, in relazione alla quale pendono in Commissione consiliare più progetti di legge (uno dei quali formatosi con il contributo dello scrivente).

E' sorprendente che su quest'ultima iniziativa legislativa si siano appuntati alcuni discutibili rilievi del Servizio legislativo del Consiglio regionale, ai quali ho ritenuto doveroso replicare (con nota rimessa ai Sigg. Consiglieri regionali) per dimostrare la evidente inconsistenza giuridica delle argomentazioni addotte.

E' forse sfuggito che il recepimento della legge 241 non è solo un preciso dovere istituzionale nei confronti dei cittadini - che su di essa

hanno visto costruito lo statuto dei propri diritti e interessi legittimi – ma anche una grande occasione per la Regione di dotarsi di strumenti moderni e aggiornati per far funzionare meglio la pesante macchina burocratica, valorizzando istituti di grande valenza giuridica e pratica (si pensi alle conferenze di servizio, agli accordi di programma, alla possibilità di avviare attività su semplice denuncia).

Ma significa anche togliere gli operatori pubblici da situazioni di incertezza e di imbarazzo di fronte a richieste di cittadini, formulate ai sensi della legge 241, alle quali si è spesso incapaci di rispondere tempestivamente e adeguatamente, per via di un pressoché totale vuoto normativo nell'ordinamento regionale.

Non sono pochi i casi di funzionari che si chiedono se e quanto far pagare per il rilascio di copie, se e in quali casi ritenere ammissibile l'inizio di attività su semplice denuncia (penso, a mò di esempio, alle attività di smaltimento dei rifiuti, a quelle delle cliniche private, oggetto di interessamento della magistratura ordinaria e contabile), se con una conferenza di servizio si possa fare a meno di superflui e costosi pareri di organi collegiali previsti da normative settoriali (commissioni e comitati tecnici, nuclei di valutazione ecc.).

Mi chiedo spesso se sia giusto rimettere agli operatori economici l'interpretazione di norme, cui neppure i dirigenti della Regione riescono talvolta a dare una lettura univoca.

In molti casi, purtroppo, non si pensa alla soluzione più semplice e naturale: quella di proporre interventi legislativi che chiariscano il senso delle norme vigenti o introducano correttivi procedurali adeguati, evitando paralisi nell'attività istruttoria e l'instaurarsi di contenziosi gravosi per la stessa amministrazione regionale.

Se confuso e farraginoso appare il contesto normativo, non meno preoccupanti sono l'organizzazione e la gestione delle risorse umane, per il permanere di forti squilibri nella distribuzione del personale sia tra settori

sia tra strutture dello stesso settore (segnatamente, tra quelle centrali e quelle decentrate).

L'intervento del difensore civico per ritardi nella definizione dei procedimenti si trova spesso a dover fare i conti con accertate inadeguatezze del personale disponibile, alle quali non si riesce a sopperire, con processi di mobilità d'ufficio, da uffici periferici (generalmente sovradimensionati) verso strutture centrali, sulle quali incombono, tra l'altro, le responsabilità di governare e gestire la delicata fase di realizzazione del federalismo amministrativo e fiscale.

Non di rado tuttavia è l'aspetto qualitativo, e non quantitativo, a creare situazioni di inefficienza, per l'assenza di esperienze settoriali o per l'utilizzo di professionalità diverse da quelle richieste per lo specifico settore.

Il processo di delega delle funzioni a livello locale dovrebbe ora essere colto come un'occasione da non perdere per un riordino complessivo delle strutture e dei mezzi necessari ad un'amministrazione più efficiente e moderna.

9. Il rapporto con le amministrazioni periferiche dello Stato – l'art. 16 della legge 127/97

La norma della legge "Bassanini" (l'art. 16 della legge 15 maggio 1997 n. 127) che, in via transitoria, demanda al difensore civico regionale il compito di intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato (con eccezione di quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa) si è rivelata un momento importante per preparare il terreno a quella essenziale riforma del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione che passa attraverso l'approvazione in Parlamento dell'attesa legge sulla difesa civica, visto che una parte consistente degli interventi operati nel corso del 1998 hanno avuto a

riferimento strutture pubbliche non ricomprese nell'ordinamento regionale in senso stretto.

Lo spessore quantitativo, ma soprattutto qualitativo, di detti interventi - che, per comodità di esposizione, sono stati riassunti all'interno dei singoli settori di materie - mostra all'evidenza la validità della scelta operata dal legislatore del 1997 e l'esigenza di evitare che, nelle more di approvazione della legge in discussione alla Camera, una vasta area dell'amministrazione pubblica resti priva dei mezzi di tutela dei diritti del cittadino, di cui la quasi totalità delle regioni e molte realtà territoriali locali sono già dotate.

Il fatto che la funzione del difensore civico regionale si limiti alla richiesta di notizie, alla sollecitazione di pratiche e alla formulazione di proposte di modifiche legislative e amministrative, pur ponendo il problema di una migliore specificazione e di un rafforzamento di tali poteri, non ha impedito tuttavia di portare avanti un'azione di stimolo e di convincimento che, in molte occasioni, ha indotto amministratori e dirigenti a rivedere le proprie posizioni e a rimediare ai propri errori, ritardi od omissioni.

E' inutile nascondersi che il ripensare decisioni o indirizzi già assunti non è un'operazione facile e può creare qualche imbarazzo o disappunto in chi, in perfetta buona fede, ha assunto decisioni o comportamenti non conformi alla norma.

Tuttavia, di fronte a problematiche che si prestano a interpretazioni diverse, portare linee ragionative basate su argomentazioni giuridicamente solide può - anzi deve - indurre l'operatore pubblico a riflettere attentamente e a cogliere nella segnalazione del difensore civico un fattore costruttivo, di cui avvalersi in positivo.

Devo ammettere che, nei rapporti con amministrazioni ed enti pubblici (statali, parastatali e locali), l'elemento collaborativo ha finito quasi sempre per prevalere rispetto a pregiudizi e arroccamenti su posizioni

prese, portando a soluzioni rispondenti, ad un tempo, all'interesse sia dell'amministrazione che del cittadino.

In vari casi l'intervento del difensore civico è stato ripetuto, insistente, deciso; mai però la dialettica si è fatta dura o strumentale.

L'art. 16 della legge 127 è certamente un punto di partenza del progetto di istituzione di una trama completa della tutela dei diritti su tutto il territorio nazionale, che avvicini il nostro Paese alle democrazie europee più avanzate.

Non c'è dubbio tuttavia che occorre ricondurre il ruolo e le funzioni del difensore civico all'interno di un contesto normativo che dia regole più precise, strumenti di intervento più incisivi per rendere effettiva la tutela non giurisdizionalizzata dei diritti e degli interessi dei cittadini.

Occorre anche ripensare la normativa statale sulla difesa civica locale (l'art. 8 della legge 142/90), al fine soprattutto di evitare frammentazioni eccessive nel territorio della figura del difensore locale e creare anche nel sistema delle autonomie minori una rete efficiente che agisca in stretto raccordo con il difensore civico regionale, nell'ambito di sfere di competenza ben definite.

Un'esigenza questa che si rafforza con il progredire della spinta al decentramento delle funzioni amministrative e con la necessità di garantire che l'applicazione del principio di sussidiarietà non provochi scollamenti tra i vari livelli di governo locale.

Sotto tale aspetto, il progetto di legge (n. 619) approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera contiene alcune risposte positive, ma pone qualche interrogativo sul piano del raccordo tra i vari livelli di difesa civica imponendo, tra l'altro, alle autonomie comunali più piccole forme di convenzionamento obbligatorio con le rispettive province, che a molti sono apparse eccessivamente interferenti nella sfera di autodeterminazione dei Comuni.

In ogni caso, la scelta legislativa non sembra tenere in debito conto le anomalie geografiche su cui gli ambiti provinciali si sono storicamente costruiti, secondo parametri non più rispondenti alle esigenze demografiche e territoriali delle rispettive collettività.

E' difficile inoltre ipotizzare modelli di relazione istituzionale tra regione ed enti locali che non garantisca alla prima momenti di verifica circa il corretto esercizio – sotto il profilo della tutela dei diritti dei cittadini – delle funzioni delegate o attribuite ai secondi.

Tali preoccupazioni ho avuto modo di esprimere sia nelle riunioni con gli altri difensori civici regionali, sia nell'incontro a Pescasseroli del 29 maggio scorso con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, sia nell'audizione della Commissione affari costituzionali della Camera del 12 maggio scorso.

Di conforto a tale tesi è anche il documento redatto il 24 settembre 1998 dalla predetta Conferenza dei Presidenti, che sottolinea come la surroga del difensore civico provinciale a quelli comunali possa avvenire solo per libera decisione dei Comuni, ai quali deve essere riconosciuta libera scelta di stringere rapporti convenzionali anche con il difensore civico regionale o con altri difensori civici locali.

10. L'esercizio del controllo sostitutivo sugli enti locali ex art. 17, comma 45 della legge 127/97

Vasto settore d'impegno per l'Ufficio è stato l'esercizio del controllo sostitutivo nei confronti dei Comuni, delle Province e degli altri locali per ritardi od omissioni di atti obbligatori per legge.

L'attribuzione di tale funzione al difensore civico regionale – in base al disposto dell'art. 17, comma 45 della legge Bassanini n. 127/97 – si collegava evidentemente - nel disegno del legislatore statale - al processo di graduale riduzione dei controlli preventivi di legittimità (controlli

addirittura cancellati nel progetto di riforma costituzionale della Commissione Bicamerale e nella più recente "Proposta Amato") ponendosi come strumento alternativo di garanzia sia dei diritti del cittadino sia, più in generale, del buon andamento dell'amministrazione pubblica.

La maggiore intensità e immediatezza del rapporto dei cittadini (ma anche di amministratori pubblici) con il difensore civico hanno indubbiamente aumentato le richieste di intervento sostitutivo, alle quali l'Ufficio ha generalmente fatto seguire un'opera di convincimento verso l'ente locale inadempiente o ritardatario, per evitare la nomina del commissario "ad acta".

In questo senso gli inviti a provvedere sono stati 218, mentre il ricorso alla gestione commissariale si è reso necessario solo in 14 occasioni.

Vero è tuttavia che la problematica del controllo sostitutivo - pur afferendo ad un vetusto istituto risalente al T.U. L.C.P. del 1934 e poi ripreso dall'art. 48 della legge 142/90 - si è arricchito in questi ultimi tempi di ulteriori spunti di riflessione e di dibattito, sui quali in passato non si era sufficientemente soffermata l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza.

Ci si riferisce, in particolare, alla difficile catalogazione degli "atti obbligatori per legge", categoria che sfugge ad una rigorosa classificazione; tanto più che la doverosità del comportamento dell'amministrazione non sempre discende in via immediata e diretta da una disposizione legislativa.

E' il caso delle sentenze esecutive che, pur facendo sorgere nell'amministrazione l'obbligo di conformarvisi, non sempre sono dotate dall'ordinamento degli strumenti giuridici (quale il giudizio di ottemperanza) capaci di rendere effettiva l'esecutività stessa (ma, sul punto, si rinvia al paragrafo successivo).

Resta poi da intendere se il termine "legge" sia stato usato in senso stretto, e cioè come fattispecie legislativa (o atto equipollente), ovvero in un significato più lato, comprensivo di fonti secondarie (statuti, regolamenti).

La questione non è di poco conto, soprattutto dopo l'attribuzione di potestà statutaria (oltre che regolamentare) al sistema delle autonomie locali, da cui possono derivare precisi obblighi per le stesse autonomie.

Sull'argomento tuttavia non si è ancora formato un affidabile indirizzo giurisprudenziale (in dottrina c'è però chi ammette che anche l'omissione di atti obbligatori in forza di norma statutaria o regolamentare costituisca circostanza che legittima l'esercizio del potere sostitutivo).

Ipotesi di difficile decifrazione è anche quella dell'impossibilità per organi degli enti locali di adottare determinanti atti, per via di situazioni di incompatibilità in cui si siano venuti a trovare la maggioranza dei loro componenti.

In un caso, sottoposto all'Ufficio, si è trattato di un Consiglio comunale in cui i membri erano tutti, in qualche modo, interessati alla richiesta di cambiamento di destinazione d'uso di una vasta superficie di terreno civico, unitariamente considerata.

In un altro, invece, la Giunta di un Comune non era in grado di approvare la graduatoria di un concorso in quanto la maggioranza dei componenti (il Sindaco e un Assessore) erano legati da vincolo di parentela con il vincitore del concorso.

In entrambi i casi gli organi predetti hanno chiesto espressamente al difensore civico regionale la nomina di un commissario "ad acta".

La questione peraltro non si è presentata priva di qualche ambiguità e incertezza interpretativa, non apparendo del tutto pacifico che la fattispecie realizzasse un'ipotesi di controllo sugli atti.

Trattandosi infatti di incapacità di funzionamento dell'organo dell'ente locale, si prospettava la possibilità di un'interferenza con il controllo sostitutivo sull'organo (di spettanza statale).

Prudenzialmente, l'Ufficio ha avviato un approfondimento della materia con i Prefetti territorialmente competenti, i quali tuttavia hanno espresso l'opinione che la fattispecie andasse ricondotta nella sfera dell'art. 17, comma 45 della legge 127/97, inducendo il difensore civico regionale a provvedere di conseguenza.

11. Il problema del controllo sostitutivo per mancata conformazione a sentenze esecutive

Uno dei profili più complessi, che il difensore civico si è trovato ad affrontare nell'ambito del controllo sostitutivo ex art. 17 comma 45 della legge 127/97, è stato quello della richiesta di nomina di commissari ad acta presso enti locali che rimangano inerti rispetto a sentenze dei giudici passate in giudicato, o munite dell'immediata esecutività (quali quelle dei TAR), ovvero di fronte a decisioni su ricorso straordinario al Capo dello Stato (come tali, non suscettibili di appello al Consiglio di Stato).

L'argomento è delicato coinvolgendo, tra l'altro, i rapporti con gli organi giurisdizionali, a motivo della competenza di questi ultimi in tema di "giudizio di ottemperanza" e di "giudizio di esecuzione", ex art. 33 della legge 1034/71.

Il primo orientamento dell'Ufficio è stato quello di considerare la mancata esecuzione delle sentenze dei giudici, e dei decreti decisorii del Capo dello Stato, come fattispecie implicitamente connesse al citato comma 45 dell'art. 17; in ciò confortato da alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale (in particolare la sent. n. 75/77), nei quali testualmente si configura la mancata conformazione dell'Amministrazione ad un giudicato come "ipotesi di omissione di atto obbligatorio per legge"

(a fronte della quale il Co.Re.Co aveva, allora, il potere-dovere di intervenire in via sostitutiva).

D'altronde, anche successivamente (sent. n. 419/95), il giudice delle leggi aveva rilevato che una fase di esecuzione coattiva delle sentenze esecutive ex lege deve intendersi "costituzionalmente necessaria", altrimenti detta esecutività si tradurrebbe in una "inutile enunciazione di principi".

Il rilievo prendeva spunto dalla circostanza che il rimedio del giudizio di ottemperanza non è attivabile nei confronti delle sentenze (esecutive) di primo grado non ancora passate in giudicato e delle decisioni emesse su ricorso straordinario al Capo dello Stato (notoriamente sottratte al giudizio di ottemperanza e a quello di "esecuzione").

Su quest'ultimo punto, per la verità, si attendeva un chiarimento più esplicito da parte della predetta Corte, chiamata a pronunciarsi – a seguito di ordinanza di remissione del TAR Piemonte n. 480 del 22.01.1997 – sulla costituzionalità sia delle norme che limitano il ricorso al giudizio di ottemperanza alle sole sentenze passate in giudicato sia sul fondamento giuridico del giudizio di "esecuzione" (che, secondo alcuni giudici di 1° grado, risiederebbe nella medesima norma che disciplina il giudizio di ottemperanza, pur restandone nettamente distinto).

Ma la sentenza emessa al riguardo (n. 406 del 12 dicembre 1998) si è limitata a ritenere che la scelta del legislatore di riservare il giudizio di ottemperanza alle sole sentenze passate in giudicato non fosse irrazionale, pur ribadendo che quello di conformarsi alle sentenze esecutive di primo grado costituisce comunque un preciso obbligo di legge per l'amministrazione tenuta a provvedervi. Con l'occasione però la Corte ha tenuto a sottolineare le responsabilità degli amministratori e dei funzionari che non provvedano in merito.

Sulla problematica è stata sollecitata una presa di posizione del Dipartimento della funzione pubblica (che tuttavia non si è ancora

espresso al riguardo) e si è promossa un'attenta riflessione da parte dei colleghi delle altre regioni.

In una riunione svoltasi a Firenze il 12 gennaio scorso, il coordinamento dei difensori civici regionali ha sostanzialmente condiviso la linea ragionativa e le proposte dello scrivente, auspicando che sulla delicata questione si esprima anche il Consiglio di Stato in sede consultiva.

Resta peraltro inteso che, fin quando sull'argomento non si formi un affidabile e chiaro indirizzo giurisprudenziale, questo Ufficio eserciterà il controllo sostitutivo nei soli confronti delle sentenze o delle decisioni sulle quali si sia formato il giudicato, o nei cui confronti non sia pendente un ricorso in appello, limitandosi negli altri casi a svolgere un'azione di sollecitazione e di convincimento e, soprattutto, a richiamare le responsabilità conseguenti all'eventuale inerzia da parte degli amministratori (secondo l'ammonimento opportunamente fatto dai giudici della Consulta).

12. La controversa questione dell'adeguamento dei regolamenti di contabilità degli enti locali

Sempre nell'ambito della funzione di controllo sostitutivo, un intervento a vasto raggio si è reso necessario per indurre gli enti locali della Regione a deliberare l'adeguamento dei regolamenti di contabilità - ai sensi dell'art. 108 del D.Lgs. n. 77 del 1995 - per il quale l'art. 9 comma 7 della legge Bassanini n. 127/97 aveva stabilito il termine del 31 ottobre 1997.

La materia si è presentata particolarmente complessa e densa di difficoltà interpretative ed operative, per via soprattutto di un atteggiamento ondivago assunto dal Ministero dell'interno.

Va infatti ricordato che, con circolare n. FL 25/97 del 1 ottobre 1997, la Direzione generale dell'Amministrazione civile del predetto Ministero aveva espresso l'avviso che sulle delibere di adeguamento del regolamento di contabilità degli enti locali non andasse più esercitato il controllo di legittimità da parte degli organi regionali di controllo; facendo intendere che tali provvedimenti rientrassero tra quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile di cui all'art. 17, comma 33 della legge n. 127/97.

Peraltro, con successiva circolare (n. 3 del 10 marzo 1998), la stessa Direzione generale precisava ulteriormente che la categoria dei regolamenti presa in considerazione dal citato art. 17 comma 33 (ai fini dell'esclusione dal controllo) riguardava gli atti di autonomia organizzativa e contabile "destinati a disciplinare l'attività propria dei Consigli comunali e provinciali", con ciò sottintendendo la persistenza del sindacato del Co.Re.Co sugli atti regolamentari che fossero espressione di autonomia (organizzativa e contabile) dell'Ente locale (e non dell'organo assembleare).

Anche la migliore dottrina che, nella fase iniziale, si era allineata all'indirizzo della prima circolare ministeriale - escludendo quindi, in un'ottica di semplificazione, l'assoggettabilità dei regolamenti in questione a sindacato preventivo di legittimità - aveva poi sostanzialmente mutato orientamento, nel senso che la sfera di autoregolamentazione sottratta al controllo dovesse riferirsi esclusivamente a quella riguardante l'attività dei Consigli degli enti locali.

Si era quindi verificato che gran parte degli enti locali della Regione avevano approvato il regolamento di contabilità con delibera consiliare, non inviata al controllo, mentre altri avevano adottato delibere giuntali (ovviamente sottratte al controllo), nonostante il richiamo all'art. 17, comma 33 della legge 127/97 (contenuto nella nota ministeriale

dell'ottobre 1997) avesse a riferimento i regolamenti di competenza del Consiglio.

Era peraltro di tutta evidenza – al di là degli orientamenti dottrinari appena ricordati – che l'attività deliberativa di che trattasi costituiva espressione dell'autonomia organizzativa e normativa dell'Ente (e non dell'organo consiliare), cui era riconosciuta dal legislatore statale una particolare capacità di derogare, per taluni aspetti, alla stessa fonte legislativa.

D'altronde, costituendo l'approvazione del regolamento in parola adempimento essenziale per l'operatività dell'Ente – da assumere in un termine prefissato – si poneva per lo scrivente il problema dell'intervento sostitutivo (a mente dell'art. 17, comma 45 della legge 1227/97).

Sul punto, tuttavia, emergevano due grossi interrogativi:

1. se, nel caso di delibere consiliari non inviate al controllo, si dovesse attivare l'intervento sostitutivo, a seguito dell'effetto decadenziale sancito dall'art. 17, comma 1 della legge 127/97.
2. se le delibere assunte dall'organo esecutivo dell'ente locale (Giunta comunale o provinciale) potessero considerarsi illegittime e, come tali, esposte al rischio di impugnazione, senza però realizzare le condizioni per far luogo a controllo sostitutivo.

Si trattava poi di condurre in tutto il sistema degli enti locali abruzzesi (comuni, provincie, comunità montane, consorzi) una vasta ricognizione delle varie posizioni assunte; lavoro non semplice che - dopo un incontro di studio con l'Assessorato regionale agli enti locali e con il Comitato regionale di controllo e le sue Sezioni - ha finito per gravare quasi interamente sul difensore civico.

Pertanto l'Ufficio si è attivato per effettuare, in accordo con gli organi di controllo, una generale indagine presso le quasi 350 autonomie locali, a conclusione della quale ha deciso di operare nel senso di:

1. assegnare un termine di 45 giorni a quegli enti (complessivamente n. 98) che non avevano affatto approvato il regolamento di contabilità (o non avevano provveduto ad adeguarlo alle successive modifiche della legislazione statale), pena la nomina di un commissario "ad acta"; la stessa procedura è stata estesa a enti che non avevano risposto alla richiesta di notizie in merito, formulata dal Co.re.Co e dalle Sezioni provinciali di controllo;
2. richiamare l'attenzione degli enti che non avessero provveduto ad inviare tempestivamente al controllo preventivo di legittimità i regolamenti di contabilità - incorrendo quindi nella decadenza dell'atto - il rischio che detto effetto decadenziale potesse essere fatto valere in sede di eventuale impugnativa.

E ciò nella considerazione che l'invio a controllo si configura piuttosto come un onere (preordinato all'esecutività dell'atto), e non come un obbligo di legge, la cui inosservanza costituisca condizione sufficiente per l'esercizio del potere sostitutivo.

Si è infatti ritenuto esorbitante dalla sfera del difensore civico dichiarare che - per effetto della decadenza per mancata sottoposizione a controllo - la normativa regolamentare doveva intendersi automaticamente rimossa dall'ordinamento dello specifico ente.

E ciò anche in considerazione della originaria posizione interpretativa assunta dal Ministero (con la circolare dell'ottobre 1997), che aveva indotto in errore le amministrazioni interessate;

3. ritenere pienamente efficaci i regolamenti sottoposti tempestivamente al Co.Re.co o alle Sezioni, e da questi restituiti con la clausola "non soggetto a controllo"; nel caso di specie, infatti, l'efficacia dell'atto consegue automaticamente alla rinuncia

dell'organo di controllo ad esercitare la propria funzione sindacatoria.

Sulla correttezza di tale complessiva impostazione e composizione del problema si è avuto il conforto anche delle competenti strutture del Ministero dell'Interno, con le quali sono intercorse opportune intese.

13. L'approvazione dei regolamenti di polizia municipale - Spetta al Consiglio o alla Giunta?

La L.R. 2 agosto 1997 n. 83 - che ha dettato norme di attuazione della legge statale sulla polizia municipale - ha dato luogo in Abruzzo a diverse interpretazioni, inducendo alcune amministrazioni comunali (la gran parte) ad adottare tali regolamenti con delibera consiliare, altre invece a provvedere con semplice atto di Giunta (come tale, non soggetto a controllo obbligatorio del Co.Re.Co.).

La diversità di opinioni è nata dal fatto che, per alcuni, gli atti in questione erano da annoverare tra quelli di cui all'art. 32, comma 1 lett. a) legge n. 142/90 - in quanto espressione dell'autonomia propria dell'ente - mentre, per altri, erano da ricondurre tra quelli indicati dall'art. 5, comma 4 della legge n. 127/97 (che attribuisce alla Giunta la competenza all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio).

La questione è apparsa rilevante e delicata e sulla stessa è intervenuto il Difensore civico regionale che - per mediare tra contrapposte posizioni di un Comune e di una Sezione del Co.Re.Co - ha ritenuto opportuno sentire il punto di vista del Ministero dell'Interno, il quale ha chiarito i seguenti punti:

- il regolamento in questione, per l'ampio contenuto che di norma riveste, costituisce espressione dell'autonomia organizzativa e programmatica dell'ente locale e rientra, come tale, nella potestà regolamentare del consiglio comunale (artt. 5 e 32.2 L. 142/90). Esso è diretto, infatti, a regolamentare lo svolgimento di funzioni proprie dell'ente, che coinvolgono la gestione e lo sviluppo del territorio (art. 9 L. 142/90) e la sua salvaguardia, nell'ambito delle disposizioni fissate dalle leggi statali e regionali.

- per converso, il regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi, previsto dall'art. 6.9 della legge 127/97, di competenza della giunta comunale (nel quale si vorrebbe far rientrare il regolamento di polizia municipale) ha un contenuto fissato dalla legge, inteso a determinare "le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali". In esso possono essere previste anche alcune disposizioni sul corpo di polizia municipale purchè ricadano entro gli indicati limiti contenutistici.

Con riferimento specifico alla citata legge regionale 2 agosto 1997, n. 83, il Ministero ha tenuto a ricordare che l'art. 11 demanda al regolamento comunale la disciplina del personale della polizia municipale sia con riferimento alle funzioni che devono essere svolte a livello locale, sia per quanto riguarda le dotazioni organiche, i profili professionali, ecc. .

Si tratterebbe quindi di un atto normativo di contenuto generale che disciplina, in sede locale, l'intera materia eppertanto dovrebbe essere approvato dal Consiglio comunale, salvo scinderne il solo contenuto relativo all'ordinamento degli uffici e dei servizi (da individuarsi nel senso indicato) e farlo rientrare nel regolamento di competenza della Giunta, di cui all'art. 6.9 L. 127/97.

La precisazione fornita dal Ministero - che va integralmente condivisa - dovrebbe avere indotto quei Comuni che hanno adottato il regolamento di polizia municipale con provvedimento di Giunta (pur avendovi inserito

aspetti che travalicano l'ordinamento degli uffici e dei servizi) a riproporlo immediatamente con atto di Consiglio e a inviarlo al controllo, nel termine prescritto dalla legge 127/97.

L'obbligo persiste a maggior ragione per le Amministrazioni che non abbiano affatto provveduto, e che si espongono al rischio della nomina del Commissario ad acta, cui dovrebbe provvedere - secondo quanto previsto dall'art. 28 della predetta L.R. 83/97 - l'organo regionale di controllo.

14. La problematica dei consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani

Nel dare attuazione ai principi della legge Merli n. 349 del 1986, la legge abruzzese (n. 74 del 1988) aveva fatto obbligo ai Comuni di gestire il servizio attraverso forme che, ai sensi dell'art. 60 L. 142/90, sarebbero state oggetto di revisione nelle forme previste dagli artt. 23 e 25 della stessa legge 142.

Il processo di revisione che ne è seguito - come si è già avuto modo di illustrare nell'edizione '97 della Relazione - ha però attraversato fasi - confuse, sia per la scarsa chiarezza delle norme della legge 142 (e per il difficile coordinamento con le successive modifiche e integrazioni), sia per il sovrapporsi della L.R. n. 26 del 29.06.1993, con la quale la regione Abruzzo ha inteso regolamentare, in via generale, i Consorzi solo secondo il modello organizzatorio dell'azienda speciale.

Com'era prevedibile, la scelta legislativa aveva avviato subito una decisa spinta alla trasformazione della quasi totalità delle strutture consortili in aziende speciali (posto che l'alternativa era quella del semplice scioglimento del Consorzio e della sua sostituzione con una convenzione tra i Comuni, ai sensi dell'art. 24 della medesima legge 142/90).

Tuttavia si è anche registrata una fase di contestazione da parte di enti locali, poco propensi a subire l'imposizione dall'alto nella scelta delle modalità di gestione dei rifiuti solidi urbani.

In questo quadro si inserisce la vicenda di un Consorzio R.S.U. che appare esemplare del disorientamento dovuto ad un assetto normativo in evoluzione faticosa e, talvolta, contraddittoria.

Tale Consorzio - istituito con legge regionale 74/88 con la partecipazione di 33 Comuni - aveva dato inizio al procedimento di revisione previsto dall'art. 34 della L.R. n. 26/1993; ma non era riuscito a concluderlo per il fatto che alcuni Sindaci dei Comuni consorziati non si erano presentati alla stipula della convenzione di cui all'art. 4 - 2° comma della predetta legge.

Il Presidente del Consorzio si era quindi rivolto anche allo scrivente per chiedere l'intervento sostitutivo, prospettando dubbi interpretativi conseguenti al sovrapporsi delle norme regionali in materia di Consorzi RSU e di consorzi in generale.

In effetti la Regione, dopo aver ricompreso i Consorzi per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani tra quelli obbligatori (art. 1 L.R. 7/94), aveva poi precisato (con L.R. 102 del 1996) che nella disciplina della L.R. 26/93 - quella appunto che propone come unico modello organizzatorio l'azienda speciale - rientrano solo quelli aventi effettivamente i caratteri aziendalistici (nel senso di gestire attività e servizi di natura imprenditoriale). Nella stessa sede aveva però espressamente abrogato la L.R. 7/94, e, di conseguenza, aveva cancellato la norma che faceva divieto di recedere dai consorzi obbligatori.

A complicare le cose era poi intervenuta la legge L.R. 122/97 che - riferendosi a detti consorzi - li aveva, incidentalmente, aggettivati come "obbligatori", senza ulteriori specificazioni.

In un primo tempo, il Difensore civico aveva inviato ai Sindaci l'invito ad adempiere, in considerazione del fatto che - in presenza di

deliberazioni consiliari esecutive a termini di legge – essi avevano l'obbligo di darvi esecuzione attraverso la sottoscrizione della relativa convenzione, salva la rimozione delle deliberazioni stesse, in via di autotutela.

Tuttavia, essendosi poi manifestato in seno all'Assemblea consortile un largo orientamento a far revocare dai rispettivi Consigli comunali lo statuto già approvato (al fine di mantenere all'Ente la configurazione di consorzio di funzioni), lo scrivente sospendeva la procedura sostitutiva in attesa delle definitive determinazioni delle autonomie locali coinvolte.

E ciò tenendo anche conto del fatto che l'obbligatorietà di dette figure consortili era tutt'altro che pacifica, come ha successivamente confermato una sentenza del Tar abruzzese, che sembra indirizzata ad escludere – al momento – la presenza nell'ordinamento regionale (e nel decreto Ronchi n. 22 del 1997) di una norma che sancisca l'obbligatorietà di tali soggetti.

PARTE SECONDA

15. L'attività svolta

15.1 I dati complessivi

Come si è accennato, il progressivo radicamento dell'istituto del difensore civico nella nostra Regione è un dato ormai acquisito, che trova riscontro sia nella forte espansione della domanda sia nello spessore delle problematiche affrontate.

Le leggi degli anni '90 sulla trasparenza, sulla semplificazione e sul federalismo amministrativo hanno aperto una stagione nuova di riforme che porta inevitabilmente ad una società più matura, più consapevole dei propri diritti, più attenta all'affermazione di interessi collettivi o diffusi.

Il volume delle pratiche trattate e la loro distribuzione sul territorio si riferiscono ad una platea di utenti abbastanza differenziata tra le varie zone e tra i vari soggetti pubblici e privati coinvolti.

L'analisi per provincia del numero delle richieste pervenute evidenzia che maggiore è l'utilizzazione del servizio da parte dei cittadini meglio serviti dalla presenza della struttura, ma con una tendenza alla concentrazione molto meno avvertita che nelle altre realtà regionali (dove la gran parte delle istanze provengono dalla città capoluogo di regione).

Ove si eccettui la Provincia di Chieti (dove in effetti l'accesso al servizio di tutela civica presenta un tasso di utilizzo inferiore alla media, anche per via di problemi organizzativi e di ubicazione della sede decentrata), nelle altre tre Province i valori statistici tendono ad un sostanziale allineamento (con una punta un po' più elevata per quella aquilana). Va tuttavia dato atto che l'attivazione di una "linea verde" ha portato ad una vera esplosione di richieste, telefoniche provenienti anche dalle località più disagiate.

Si tratta spesso di soggetti che non hanno un'esatta percezione delle competenze, dei poteri e dei limiti di intervento del difensore civico, ma che vedono in questa istituzione l'unico punto di riferimento per esporre i propri problemi ed i propri disagi nei confronti di un'amministrazione non altrimenti disposta a dar loro ascolto.

E' un'opera spesso di consulenza, più che di tutela, che richiede comprensione e condivisione dei problemi e che produce valori sociali, soprattutto quando proviene dalle persone più deboli e indifese rispetto agli atteggiamenti di chiusura e di sufficienza della burocrazia.

Di questo fitto rapporto di interlocuzione per via telefonica le statistiche prendono in considerazione solo i casi che hanno poi richiesto un'istruttoria della pratica.

Per trattazione telefonica sono passati non meno di 900 casi di soggetti cui sono stati forniti suggerimenti e indicazioni, anche al di fuori della specifica competenza del Difensore civico.

Nella distribuzione delle richieste per provincia, si possono indicare le seguenti risultanze:

L'Aquila 39%

Chieti 15%

Pescara 27%

Teramo 18%

L'analisi della domanda suddivisa per materie, o settori di materie, pone invece in evidenza una forte crescita delle richieste sul versante degli affari finanziari e tributari, su quello della gestione del territorio (lavori pubblici e urbanistica, in particolare) e sulle tematiche ambientali.

Per comodità di lettura, si è seguito un criterio di ripartizione delle materie che tiene il più possibile conto del modo di distribuzione delle competenze tra le varie strutture assessorili.

Settore	nr.
- Affari finanziari	84
- Agricoltura e Consorzi di Bonifica	31
- Artigianato, industria, commercio, energia	21
- Assistenza sanitaria	25
- Assistenza sociale	17
- Attività estrattive	4
- Caccia e pesca	2
- Diritto allo studio e promozione culturale	14
- Ecologia e ambiente	43
- Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali	38
- Impiego pubblico	38
- Lavori pubblici, politica della casa e acquedotti	70
- Procedimenti di controllo sostitutivo nei confronti di enti locali	123
- Trasporti	12
- Turismo	5
- Urbanistica e Parchi	57
- Varie (Affari generali, rapporti istituzionali)	87
- Questioni risolte in via telefonica o informale	350
Tot.	1021
- Casi di consulenza generica o fuori competenza	900 circa

15. 2 Affari finanziari

15.2.1 Le tariffe nel servizio idrico. Si moltiplicano gli abusi e le irregolarità

Alcuni interventi del Difensore civico in questo settore hanno richiamato l'attenzione sull'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza sulle tariffe praticate dai gestori della distribuzione dell'acqua che, in attesa del concreto funzionamento degli "Enti di ambito", si identificano ancora nei Comuni e nei Consorzi acquedottistici (o Aziende speciali).

Al momento, la funzione di verifica e di contestazione di eventuali aumenti ingiustificati spetta agli UU.PP.I.C.A. operanti presso le Camere di Commercio I.A.A., che sono subentrati (dal 1994) ai Comitati Provinciali Prezzi, in attesa di un ulteriore ridisciplina di tale competenza.

L'attenzione dell'Ufficio si è appuntata in particolare su quattro situazioni alquanto anomale:

A) La prima riguarda la determinazione del canone di noleggio del contatore (da corrispondere agli enti erogatori di acqua pubblica) che, in base ad un provvedimento del Comitato Interministeriale Prezzi del 1974, è stata stabilita in una quota fissa annua, rapportata al consumo in mc. (pari a £. 5.400 per la prima fascia fino a 100 mc/mese).

Nel caso poi di contatore di proprietà dell'utente (e non dell'ente erogatore), con manutenzione a suo carico, il costo del nolo si riduce alla metà.

E' stato invece segnalato che alcuni enti – soprattutto Comuni che gestiscono direttamente il servizio idrico – avevano notevolmente elevato la quota fissa (portandola attorno alle 25.000 lire annue), grazie ad un meccanismo di adeguamento delle quote (previsto annualmente da apposite delibere del C.I.P.E.) che invece riguardava esclusivamente le

tariffe per il consumo dell'acqua (e non anche la spesa fissa per l'impianto di misurazione del consumo stesso).

La circostanza è stata fatta rilevare dallo scrivente agli enti interessati e, nel contempo, è stata rivolta una forte sollecitazione agli UU.PP.I.C.A. richiamando la necessità di un'applicazione uniforme delle misure del nolo contatore su tutto il territorio regionale e invitando ad intensificare la vigilanza sul rispetto delle direttive del C.I.P. attraverso un monitoraggio di tutte le tariffe praticate nel territorio di rispettiva competenza.

La segnalazione del difensore civico ha incontrato attenzione e interesse sia degli responsabili degli UU.PP.I.C.A. – che hanno avviato un'attività di ricognizione delle situazioni esistenti – sia degli enti gestori, che si stanno adoperando per riportare alla normalità le tariffe lievitate oltre la misura stabilita dal C.I.P.

B) La seconda questione sottoposta all'Ufficio riguarda l'applicazione da parte di un'Azienda speciale acquedottistica - di una tariffa per nolo contatore comprensiva di una quota fissa (di £. 5.400 annue) e di una non meglio precisata quota per "diritti" (per un importo che va da un minimo di 14.000 ad un massimo di 46.000 lire annue).

Mentre la prima voce di spesa corrispondeva esattamente alla misura stabilita dal C.I.P. con il provvedimento n. 45/74, punto 6), non era dato invece comprendere a quale titolo specifico fosse dovuta la seconda.

Di qui l'invito rivolto all'Ente erogatore a fornire ogni utile notizia al riguardo, con particolare riferimento alla fonte normativa o contrattuale dalle quale detti "diritti" per nolo contatore traessero giuridico fondamento.

Dal carteggio intercorso e dai vari incontri avuti con i dirigenti dell'Ente consortile è risultato che l'introduzione dei suddetti "diritti" aggiuntivi risaliva ad un regolamento interno del 1996, che li aveva configurati come corrispettivo per gli oneri – che l'Ente si era unilateralmente assunto – di provvedere direttamente alla manutenzione

ordinaria delle tubazioni che collegano le due saracinesche (a monte e a valle del contatore).

Si aggiunga che il predetto regolamento affida alla Commissione Amministratrice dell'Azienda la competenza ad apportare eventuali modifiche al diritto di che trattasi rimettendo così ad un atto amministrativo (non regolamentare) la determinazione di un tributo.

Non è stato difficile per lo scrivente – e sulla stessa linea si è poi posto anche l'U.P.I.C.A. competente, a ciò interessato per l'attività di vigilanza – che la pretesa del Consorzio di introdurre unilateralmente un elemento di costo aggiuntivo rispetto al contratto di fornitura si poneva in aperto contrasto con le disposizioni del C.I.P. che, in apposito Provvedimento (n. 1191 del 17.4.1968) aveva espressamente ricompreso nel canone mensile per il nolo contatore anche le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria per i lavori alle saracinesche a monte e a valle del contatore e "alle tubazioni comprese tra le due saracinesche".

La questione sollevata – i cui sviluppi sono tuttora in corso e che, comunque, non potrà vedere ulteriormente penalizzati gli oltre 100 mila utenti del servizio - ha naturalmente posto un problema non secondario ai fini dell'equilibrio economico-finanziario dell'Azienda, che deve ricercare gli opportuni correttivi per ricondurre la situazione sul rigoroso binario della regolarità.

C) Il terzo intervento del difensore civico ha preso le mosse dalla determinazione di un'Amministrazione comunale di porre a carico degli utenti del servizio idrico una voce aggiuntiva al nolo contatore, a titolo di "quota mensile di manutenzione".

E' stato però fatto rilevare – ed in tal senso è stato stimolato l'intervento dell'U.P.I.C.A. territorialmente competente - che la decisione comunale non trovava alcun riscontro e supporto normativo nella disciplina dettata in materia dai vari provvedimenti del C.I.P. e che la manutenzione

dello strumento di misurazione rientra naturalmente tra gli obblighi a carico del titolare, secondo i normali canoni civilistici.

Non a caso, infatti, il provvedimento CIP n. 26/75, al punto 14, precisa che qualora il contatore risulti di proprietà dell'utente, con manutenzione a suo carico, anche la quota fissa del nolo contatore deve essere ridotta al 50%.

Era pertanto logico che la misura piena del nolo contatore doveva essere fissata in £. 5.400 annue (anziché in £. 25.000, come preteso dal Comune), intendendosi comprensiva sia degli oneri relativi all'acquisto sia a quelli riguardanti la manutenzione dello strumento di misurazione.

D) Il quarto problema trattato dall'Ufficio riguarda la decisione di un Consorzio di chiedere agli utenti l'anticipazione della quota minima del consumo idrico annuale.

Lo scrivente ha fatto rilevare che l'anticipazione non trovava alcun fondamento nelle fonti normative o in clausole contrattuali e che pertanto la pretesa si manifestava di dubbia legittimità.

La determinazione consortile scaturiva, tra l'altro, da una delega nella gestione del servizio idrico da un Comune ad un'Azienda speciale acquedottistica; di talchè mancava anche a legittimazione del Consorzio a regolare le relazioni con l'utenza, in presenza di un rapporto contrattuale stipulato direttamente con l'Amministrazione comunale (e come tale non suscettibile di modificazione unilaterale dall'ente delegato alla gestione).

Alle osservazioni del difensore civico i responsabili del Consorzio hanno replicato affermando che la possibilità di emettere il ruolo in acconto non solo non sarebbe vietato da norme ma era prevista nel regolamento per la distribuzione e la fornitura dell'acqua, approvato dal Consiglio comunale con la delibera di conferimento della gestione del servizio acquedottistico; ma le argomentazioni non sono apparse affatto condivisibili - tanto più che non si rinveniva traccia della invocata disposizione regolamentare - in quanto i rapporti di utenza sono regolati

dai principi civilistici (o dalle clausole contrattuali) e non già da determinazioni di carattere unilaterale che non trovino legittimazione nelle norme vigenti (in ossequio al principio di legalità e alla riserva di legge sancita dall'art. 23 della Costituzione).

Lo stesso Consorzio ha peraltro precisato che la riscossione anticipata è stata decisa per evitare il ricorso ad anticipazioni bancarie e non dovrebbe pertanto ripetersi negli esercizi successivi.

Va aggiunto che la questione è stata poi al centro di un acceso dibattito tra le forze politiche locali, con qualche strascico in sede giudiziaria.

15.2.2 Dati catastali – Un diritto di visura contestato

Altra questione di notevole interesse - che però rimane ancora aperta, nonostante l'insistito interessamento del difensore civico - è quella delle spese per l'estrazione di copia dei documenti catastali, nel caso questa venga richiesta senza che sia stata necessaria una visura.

Era stato segnalato che un Ufficio Tecnico Erariale, per la semplice fotocopia di un foglio di mappa, continuava a pretendere, oltre alle spese di fotocopia, anche £. 10.000 per diritti di visura.

Questo ulteriore onere veniva contestato dall'interessato perché non vi era stata alcuna visura (cioè attività di ricerca documentale da parte del privato presso l'Ufficio erariale), in quanto gli estremi catastali erano stati indicati direttamente e subito dal richiedente.

L'Ufficio aveva insistito richiamando istruzioni ministeriali e spiegando che "il richiedente aveva di fatto visurato il foglio di mappa nell'indicare la zona interessata".

A questo punto è intervenuto il Difensore civico prospettando alla Direzione Compartimentale del Territorio (ufficio sovraordinato a quello

presso il quale si svolgeva la vicenda) che alla tesi dell'UTE potevano opporsi le seguenti considerazioni:

- con la visura, l'operatore privato ha a disposizione materiale e strutture dell'ufficio fino ad un massimo di 30 minuti primi (e a ciò, plausibilmente, corrisponde l'onere del pagamento di £. 10.000). In caso di semplice richiesta di copia, l'utente ottiene solo un documento cartaceo e la somma pretesa di £. 2.500 dovrebbe corrispondere al costo di produzione dello stesso;
- negli uffici di catasto informatizzato viene richiesto, per la estrazione di una copia, il pagamento di sole £. 2.500. D'altra parte appariva ragionevole non far gravare sui cittadini l'inadeguato aggiornamento dei mezzi e delle attrezzature della Pubblica Amministrazione. Né l'accollo all'utente di un ulteriore onere non previsto in modo chiaro ed esplicito dalla tariffa può avvenire sulla base della considerazione che le visure vengano comunque "eseguite dagli impiegati dell'ufficio" (per l'individuazione sulla mappa della particella che interessa).

Il predetto Dipartimento, pur concordando con le notazioni suesposte, ha però ritenuto di sottoporre il problema al Ministero delle Finanze, prima di impartire agli uffici dipendenti le istruzioni del caso.

La problematica resta pertanto aperta, in attesa del pronunciamento in sede ministeriale.

15.2.3 Le Poste non riversano un vaglia postale e il contribuente rischia il pignoramento

Il mancato versamento – da parte delle Poste – di un vaglia postale ordinario (con il quale era stato effettuato un pagamento IVA) ha creato

seri problemi ad un contribuente, che ha ricevuto la cartella esattoriale con l'intimazione di pagamento per una somma gravata da sanzione e interessi di mora.

Dopo inutili tentativi di avere spiegazioni nello sportello postale in cui aveva effettuato il versamento (regolarmente documentato), il cittadino si è rivolto al difensore civico che ha acclarato la responsabilità delle Poste nello smarrimento del vaglia.

L'Ente Poste si è, in un primo momento, dichiarato disposto a rimborsare – su istanza dell'interessato – la somma versata; ma ciò non avrebbe esonerato il contribuente dal pagamento all'Ufficio del Registro delle ulteriori spese (sovrimposte, interessi di mora, spese di intimazioni ecc), per un importo più che triplicato rispetto al debito iniziale.

Di qui un nuovo intervento dello scrivente che – con la piena disponibilità manifestata dal Direttore della Filiale competente – ha convinto l'amministrazione postale a provvedere direttamente a corrispondere agli Uffici tributari il debito complessivamente maturato, evitando un'inutile causa di risarcimento danni, che poteva essere intentata dal contribuente.

Analogo al precedente, il caso di un cittadino che – pur avendo effettuato il versamento di un tributo – si è visto perseguito da una procedura di pignoramento.

L'intervento del difensore civico ha portato al rilascio, da parte delle Poste, di un attestato circa le verifiche in corso presso l'ufficio giudiziario a sospendere la procedura di pignoramento.

15.2.4 Altre questioni trattate

- Solleciti di pagamento (da parte di una Società concessionaria per la riscossione di tributi, canoni, sanzioni etc.), formulati in termini poco comprensibili.

Il difensore civico ha richiamato l'attenzione sul fatto che i solleciti non recavano alcun riferimento alla data della prima comunicazione dell'Esattoria, con il rischio quindi di un doppio pagamento da parte di coloro che non ricordavano di aver provveduto o che avevano smarrito la ricevuta del versamento.

La Società ha assicurato che avrebbe usato in futuro maggiore chiarezza nelle comunicazioni e avrebbe fornito ai contribuenti ogni delucidazione che avessero richiesto.

- Un avviso di mora nei confronti di un contribuente per il mancato pagamento della tassa R.S.U. relativa al '96, nonostante l'immobile gravato dal tributo fosse stato venduto fin dal '93 e di ciò fossero stati compiutamente informati gli Uffici comunali.

L'interessamento del difensore civico ha ottenuto l'immediata assicurazione che sarebbe stato adottato subito il provvedimento di sgravio.

- Una cartella esattoriale per il canone di depurazione, nonostante l'abitazione fosse priva di allaccio al sistema fognante.

Anche in questo caso, il Consorzio acquedottistico interessato ha provveduto allo sgravio.

- La richiesta di un Ufficio del Registro - secondo le lagnanze di alcuni cittadini - che avrebbe chiesto il pagamento di non meglio precisati tributi - dovuti solo in sede di prima registrazione di contratti - in aggiunta all'imposta prevista per legge anche in caso di registrazione di cessione di contratti, risoluzione e proroghe di locazione.

L'Ufficio finanziario - interessato dal Difensore civico ai sensi dell' art. 16 L. 127/97 - ha smentito l'applicazione dei "tributi speciali" in casi diversi dalla prima registrazione di contratti.

- Casi di morosità contributive C.P.D.E.L. e I.N.A.D.E.L., segnalate a carico di Comuni da una Direzione provinciale del Tesoro.

Per risolvere la questione è stato sufficiente intimare l'adempimento al Dirigente del servizio ragioneria dei Comuni interessati (pena la nomina di un commissario ad acta);

- Un'errata classificazione di un immobile - come ufficio anziché come laboratorio artigiano - da parte di un Ufficio Tecnico Erariale.

Il ricorso presentato dall'interessato era però fuori termine.

E' stato possibile solo prospettare al Dirigente dell'UTE l'opportunità di riesaminare la pratica per un eventuale intervento in sede di autotutela.

- Una Cassa edile non provvedeva a pagare un assegno di morte, non sapendo se assoggettarlo o meno a ritenuta d'imposta IRPEF.

In questo caso è stato risolutivo l'invio alla Cassa di una risoluzione della Commissione tributaria centrale, che concludeva nel senso della non assoggettabilità a ritenuta dell'assegno "una tantum" che viene corrisposto per il decesso del lavoratore.

- L'"errore" di attribuzione del numero di particelle catastali, da parte di un Ufficio Tecnico Erariale, che faceva temere ai proprietari possibili pregiudizi futuri (in caso di operazioni patrimoniali su quei beni).

In effetti, si è appurato che Ufficio finanziario aveva provveduto a fare sui propri atti gli opportuni richiami ed annotazioni, che avrebbero evitato agli interessati ogni possibile complicazione in futuro.

15. 3 Agricoltura e Consorzi di Bonifica

Nel settore si sono registrati interventi che hanno coinvolto principalmente le tematiche degli incentivi alle strutture agricole, degli usi civici, delle aree protette, della concessione di terre del demanio armentizio.

Questi alcuni dei casi più significativi:

15.3.1 I tratturi – Dopo 20 anni una legge risolutiva

La vicenda della concessione delle terre del demanio armentizio – di cui si sono ampiamente occupati molti organi di stampa – merita di essere sottolineata per i pregnanti profili storici e giuridici e per i suoi risvolti sociali.

Il problema è stato sollevato da un Comitato "Pro-tratturo", sorto in un Comune del Chietino (Giuliano Teatino) che, per una vicenda storica tutta particolare (fu infatti ricostruito, su disposizione di un R.D. del 1930, ed a seguito di una frana, su un'area tratturale dove trovarono spazio sia gli edifici pubblici che quelli privati), si è ritrovato nel corso degli anni successivi, in una complessa e contraddittoria situazione, dal momento che i suoi abitanti hanno dovuto subire pesanti sanzioni da parte del Corpo forestale dello Stato (su richiesta del Commissariato per la reintegra dei tratturi di Foggia) in quanto privi di un titolo di concessione, definitivo o provvisorio.

A seguito infatti della mancata attuazione di due ambigue leggi regionali (n. 16 del 1980 e n. 35 del 1986), i possessori di fatto delle terre tratturali avevano ottenuto delle concessioni provvisorie, gran parte delle quali erano però nel frattempo scadute e non rinnovate tempestivamente

ad opera della Regione, determinando così l'intervento sanzionatorio del Corpo forestale.

La questione ovviamente non riguardava solo il predetto Comune, ma un gran numero di altre realtà comunali delle zone montane e pedemontane (soprattutto dell'aquilano e del chietino), storicamente interessate dal grosso fenomeno della "transumanza".

D'altronde, la mancata attuazione delle citate LL.RR. n. 16/80 e n. 35/86 era da attribuirsi non solo all'inerzia di varie strutture regionali - chiamate ad avviare il processo di riordino del demanio armentizio e di sistemazione della posizione dei possessori di fatto dei terreni - ma anche ad una annosa querelle sorta tra la Regione e l'Amministrazione finanziaria dello Stato (e talune Intendenze di finanza, in particolare) per rivendicare a sé la titolarità dei terreni.

Sull'intricata vicenda il difensore civico ha ritenuto di impegnare ogni sforzo per superare una situazione angosciata per moltissimi cittadini e priva di una concreta prospettiva di soluzione.

Di qui una serie di incontri di studio e di proposte con il Dirigente del Servizio bonifica Montana della Giunta regionale (al quale va dato atto di aver assicurato piena disponibilità) e con i rappresentanti del Comitato "Pro-tratturo", e poi un raccordo stretto con l'Assessore regionale all'agricoltura, che ha condiviso sostanzialmente le soluzioni prospettate e ha quindi condotto una convinta azione per far approvare dal Consiglio regionale un testo di legge che superasse le inadeguatezze e le ambiguità delle precedenti normative e chiarisse, senza ombra di dubbio, la generale competenza della Regione, non solo a gestire le funzioni relative al demanio armentizio (in base al D.P.R. 616/77), ma anche a concedere e alienare le terre tratturali.

L'iniziativa si è conclusa con l'approvazione della L.R. 17 novembre 1998 n. 134 - debitamente vistata dal Governo, pur con qualche perplessità circa il riconoscimento in capo alla Regione della titolarità di

detti beni – attraverso la quale si individuano i tratturi da conservare al demanio armentizio regionale e quelli che invece i Comuni possono cedere ai possessori di fatto e alle altre categorie di soggetti previsti dalla legge.

Lo sbocco positivo, e insperato, della complicatissima vicenda è stato accolto con grande favore dalle collettività interessate che, in qualche caso, hanno espresso pubblicamente il loro sollievo dopo anni di angosciosa attesa.

15.3.2 I contributi regionali per la viabilità rurale – Il discusso profilo della formalizzazione dei mutui a copertura dell'investimento

Ha rivestito notevole interesse per il difensore civico la problematica attuazione della L.R. 53/97 - relativa al finanziamento del programma di viabilità rurale per la campagna 1997 - che può essere così riassunta.

Varie Amministrazioni comunali si sono rivolte a questo Ufficio perché intervenisse sulla questione posta dalla determinazione di un responsabile del Servizio Ispettorato provinciale dell'agricoltura che aveva richiesto – ai fini dell'ammissibilità delle domande di finanziamento delle predette opere di viabilità – la dimostrazione che la Cassa DD.PP. avesse già dato l'assenso di massima all'erogazione del mutuo relativo alla quota parte di onere finanziario a copertura dell'investimento, pena l'archiviazione della pratica.

Nel frattempo, le stesse Amministrazioni avevano chiesto un riesame della determinazione assunta dal SIPA e, in caso negativo, l'emanazione di un "motivato" provvedimento di archiviazione.

E' bene ricordare in proposito che la L.R. n. 53/97, nell'autorizzare la Giunta regionale a concedere aiuti per la realizzazione di infrastrutture rurali (art. 7), aveva poi rimesso alla stessa Giunta il compito di stabilire –

attraverso la predisposizione di programmi operativi, da pubblicare sul B.U.R.A. - le modalità e le priorità per la concessione dei contributi.

A ciò l'esecutivo regionale aveva provveduto con delibera n. 2961 in data 19.01.1997, nella quale si prevedeva che la domanda di finanziamento fosse accompagnata dalla "delibera di impegno formale della quota parte di onere finanziario a copertura dell'investimento, con l'indicazione della somma e del capitolo di bilancio, pena l'immediata archiviazione".

La delibera giuntale esprimeva quindi chiaramente l'esigenza che, al momento della domanda di finanziamento (e comunque alla scadenza del termine per la sua presentazione), sussistesse una posta di bilancio; mentre nulla diceva circa i mezzi attraverso i quali il richiedente poteva far fronte alla quota a proprio carico.

La locuzione "impegno formale" si prestava però ad essere diversamente intesa, a seconda che si volesse far riferimento alla volontà espressa dall'ente locale di accollarsi l'onere relativo alla parte non coperta dal contributo regionale, ovvero alla fase del procedimento di spesa, secondo le disposizioni di cui all'art. 27 del D.Lgs. n. 77/95.

Nella prima ipotesi, si poteva ritenere sufficiente la determinazione dell'Ente di far fronte alla quota parte attraverso l'accensione del mutuo (ferma restando la necessità della previsione della relativa posta in bilancio).

Nella seconda ipotesi, invece, non sembrava che la semplice adesione di massima della Cassa DD.PP. potesse costituire momento di assunzione formale di impegno della spesa.

Infatti, per effetto del richiamato art. 27, le spese in conto capitale si considerano impegnate con l'assunzione di mutui a specifica destinazione in corrispondenza e per l'ammontare del mutuo, contratto o già concesso, e del relativo prefinanziamento accertato in entrata.

Poiché dai chiarimenti forniti dal Dirigente del Servizio miglioramenti fondiari si evinceva che – per intese intervenute tra i Responsabili dei SIPA regionali – ai fini della formalizzazione dell'impegno dei fondi sarebbe stato sufficiente l'acquisizione dell'adesione di massima (prescindendo cioè dal successivo atto del Consiglio comunale, con cui si decide di contrarre il mutuo), lo scrivente faceva rilevare che una siffatta procedura lasciava spazio a dubbi e perplessità in quanto andava chiaramente al di là delle previsioni contenute nella deliberazione della Giunta regionale n. 2961 e del programma.

Quanto invece alla sanzione dell'immediata "archiviazione" della pratica – prospettata nella nota del SIPA - si era evidentemente in presenza di mera improprietà terminologica (appartenendo il concetto di archiviazione ad altri campi processuali).

Non v'è dubbio infatti che la delibera della Giunta regionale intendesse riferirsi ad un provvedimento di esclusione della domanda, del quale il competente organo regionale doveva farsi carico in sede di approvazione della graduatoria, fornendo adeguata motivazione.

In ogni caso, la richiesta dei Comuni interessati – tesa ad ottenere la formalizzazione di un eventuale provvedimento di "archiviazione" – appariva del tutto legittima e non poteva non essere accolta.

Le considerazioni svolte dal difensore civico portavano il competente Assessorato regionale a riconsiderare l'intera questione e a ritenere non ammissibili le richieste di finanziamento supportate da una semplice adesione di massima dell'Istituto mutuante, con l'impegno tuttavia a procedere per il futuro ad una più puntuale e univoca disciplina della materia.

15.3.3 L'AIMA ritarda la notifica e un allevatore perde i contributi

All'attenzione del difensore civico è venuto anche un caso di malamministrazione che richiama la sconcertante vicenda dei ritardi e delle inadempienze dell'AIMA.

E' successo che un allevatore aveva chiesto la concessione di contributi per l'abbattimento di bovini da latte, in base ai Regolamenti CEE del 1991 e 1992.

Un'assurda storia di inutili passaggi burocratici tra L'AIMA, L'UNALAT e l'AMPLA portava tuttavia a notificare in ritardo l'accettazione della domanda, sì da non consentire all'allevatore di provvedere tempestivamente all'abbattimento dei capi di bestiame e ad incorrere nella revoca dei benefici promossi in seguito ad un sopralluogo (questo si effettuato tempestivamente!)

L'Ufficio, dopo gli approfondimenti del caso, ha suggerito all'allevatore di ricorrere alla Corte di Giustizia europea e di chiedere altresì il risarcimento danni all'AIMA.

15.3.4 Gli usi civici – Un problema sempre al centro di discussioni

Un settore tradizionalmente caratterizzato da aspetti controversi e problematici è quello degli usi civici, con il quale varie forme di attività economica si trovano spesso a interferire.

I casi portati all'attenzione del difensore civico riguardano per lo più pratiche di cambiamento di destinazione di terre civiche per attività turistico-sportive (impianti di risalita), per l'apertura di cave o per l'esercizio della caccia in forma controllata.

Sotto il primo profilo, l'Ufficio ha seguito con attenzione la complicata vicenda dell'Amministrazione Separata dei beni civici di Assergi nei confronti del Comune dell'Aquila, svolgendo un'azione di sollecitazione,

ma astenendosi dall'esercizio del controllo sostitutivo - come richiestogli dalla predetta Amministrazione separata - non sussistendo i presupposti richiesti dalla legge Bassanini n. 127/97.

Occasioni di intervento si sono avute anche in merito a questioni relative all'esercizio di attività estrattive, per le quali si sono talvolta create situazioni di grossa difficoltà per gli operatori, in quanto il termine assegnato dalla Regione per stipulare gli atti di cessione delle terre civiche si è rivelato incompatibile con i tempi - eccessivamente lunghi - per ottenere il rilascio di pareri e autorizzazioni di altre strutture regionali (quale, il parere del Comitato tecnico per l'esercizio delle cave).

Particolarmente difficoltosa e spigolosa si è rivelata anche una vicenda (dai toni assai polemici) condotta tra un Comitato di utenti di uso civico, da una parte, e l'Amministrazione comunale e un'Azienda faunistica venatoria dall'altra, sul profilo che il primo contestava la possibilità di esercitare la caccia controllata senza che si fosse preventivamente ottenuta l'autorizzazione al mutamento di destinazione dei terreni utilizzati dall'Azienda F.V.

Sulla vicenda pende, tra l'altro, un lungo contenzioso in sede di Commissariato regionale per il riordino degli usi civici, una cui sentenza è tuttavia oggetto di diversa interpretazione dalle parti in causa.

L'Ufficio ha svolto una paziente azione di mediazione e di composizione tra le parti, promuovendo incontri e approfondimenti che sono tuttora in corso.

15.3.5 Il problema della contribuenza dei Consorzi di bonifica montana. Il fronte della contestazione non si restringe

Una questione tuttora aperta - e solo parzialmente risolta dall'applicazione della recente normativa regionale di riordino dei perimetri di contribuenza dei nuovi Consorzi di bonifica montana - è quella della

sottoposizione a contribuenza dei proprietari di terreni ricompresi nel perimetro di consorzio di bonifica, ma impossibilitati a fruire delle opere di bonifica di un Consorzio stesso. Questione che da tempo è al centro di discussioni, polemiche e prese di posizione della giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa (che, al riguardo, si è espressa con sentenze spesso antitetiche).

Se da una parte infatti i giudici della Suprema Corte (SS.UU.CC. sent. n. 877 del 6.02.1984) avevano subordinato l'imposizione contributiva al presupposto che gli immobili, oltre ad essere ricompresi nel perimetro di contribuenza, risultassero effettivi beneficiari dei vantaggi derivanti da lavori di bonifica già completati (ovvero prevedibili beneficiari dei lavori di bonifica da completare), dall'altra, i giudici amministrativi hanno più volte affermato che l'onere di un consorzio di bonifica può essere posto a carico dei proprietari sia di fondi rustici sia di fondi urbani, ricadenti nel relativo perimetro, in quanto la bonifica sarebbe uno strumento rivolto non solo allo sviluppo della produzione agricola ma anche all'assetto paesaggistico ed urbanistico del territorio, alla difesa del suolo e dell'ambiente; sicché sarebbe irrilevante, ai fini della contribuzione, la natura agricola o non agricola dei fondi interessati. (Cons. di Stato, Sez. VI sent. n. 16/98).

Anche sotto il profilo della competenza, è opportuno ricordare che, dopo alcune incertezze interpretative (ad esempio la Cassazione Sez. I, 29.9.97 n. 9534 aveva riportato le controversie in questione alla competenza per materia del tribunale), la citata sentenza del Consiglio di Stato n. 60/98 ha ricondotto alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione delle controversie circa i criteri di riparto degli oneri consorziali a seguito della contestazione del piano di riparto degli oneri stessi.

Dopo tali chiarimenti giurisprudenziali (e quelli forniti dalle SS.UU.CC. della Cassazione con sent. n. 9493/88) sembra ormai da escludere ogni competenza dei giudici di pace, molti dei quali - anche

nella nostra Regione - si erano pronunciati nel merito, con decisioni che avevano suscitato non poche aspettative nel mondo agricolo.

Sul tema, l'Ufficio è stato in più occasioni chiamato ad intervenire da parte dei cittadini, decisi ad avviare contenziosi giudiziari nei confronti dei Consorzi di bonifica montana; ad essi lo scrivente ha ritenuto opportuno rimettere una circostanziata nota di chiarimenti e di suggerimenti giuridici e normativi, avvertendoli dell'opportunità di un'attenta riflessione prima di avventurarsi nella formalizzazione di conflitti giurisdizionali costosi e aleatori.

Naturalmente, dove si è reso possibile, l'Ufficio ha svolto un'azione di mediazione e di chiarimento presso la struttura consortile interessata, per approfondire le singole questioni in ogni loro aspetto e attivare eventuali forme di autotutela.

15.3.6 Acquisto di carburante agricolo. Occorre l'iscrizione alla C.C.I.A.A.

Un'opportuna campagna di preventiva informazione avrebbe evitato brutte sorprese a migliaia di agricoltori, i quali non si sono accorti che, per effetto dell'art. 8 della legge 580/93, per avere i buoni per l'acquisto dei carburanti agricoli occorre l'iscrizione alle Camere di Commercio I.A.A. e presentare la certificazione entro il 30 giugno successivo (in base all'art. 23 del D.M. 6.8.1963).

In più, con l'art. 2 comma 177 della legge 662/96, la sanzione per coloro che non avessero adempiuto a detta formalità è salita da 50 a 500 mila lire.

La novità delle norme ha colto di sorpresa i conduttori di fondi agricoli, i quali si sono visti arrivare i controlli della Guardia di Finanza, cui gli Uffici Motori Agricoli (U.M.A.) della Regione hanno inviato un numero di segnalazioni di gran lunga superiori a quelle degli anni scorsi.

Agli interessati sono stati precisati i termini della normativa, non senza tuttavia richiamare l'attenzione degli U.M.A. sulla necessità di un'adeguata informazione, in un settore particolarmente bisognoso di consulenza tecnico-giuridica; informazione che, nel caso di specie, avrebbe dovuto chiamare in causa soprattutto le Organizzazioni sindacali di categoria.

15.3.7 Danni da cinghiali – Occorrono più fondi

Elemento di insoddisfazione molto diffuso è il mancato o ritardato risarcimento agli agricoltori dei danni provocati dai cinghiali.

E' nota la crescita eccessiva che, in questi ultimi anni, sta avendo – soprattutto nelle zone montane dell'aquilano – la predetta specie animale, che provoca danni notevoli alle attività agricole.

Purtroppo, a fronte di un ammontare di risarcimenti danni che, nel corso del 1997, è salito ad oltre 1 miliardo, il bilancio regionale ha previsto uno stanziamento di soli 120 milioni, col rischio che l'accoglimento di tutte le istanze vedrebbe ridursi al minimo l'entità del risarcimento.

In questo senso, l'Ufficio è intervenuto presso l'Assessorato regionale per sollecitare un congruo aumento dello stanziamento di bilancio e per accelerare al massimo i tempi di definizione delle molte pratiche pendenti.

15.3.8 Per la conduzione di un esercizio di agriturismo i familiari possono sostituire il titolare

La vicenda sottoposta al difensore civico è quella di un titolare di esercizio di agriturismo, nei cui confronti l'Arma dei carabinieri aveva elevato una contravvenzione in quanto, al momento del sopralluogo, non era presente lo stesso titolare, bensì due componenti del nucleo familiare.

Dopo gli opportuni approfondimenti con gli Uffici della Prefettura e dell'Assessorato regionale all'agricoltura, è apparso abbastanza evidente che mancavano i presupposti per l'elevazione del verbale di contravvenzione dal momento che - a norma dell'art. 12 della legge 730/85 e dell'art. 3 della L.R. 32/94 - il gestore può avvalersi nella conduzione della struttura agrituristica anche dei componenti il nucleo familiare.

In tal senso è stato suggerito al gestore dell'esercizio di presentare una memoria difensiva al Settore Agricoltura della Giunta regionale, con il quale sono intercorse intese per una sollecita definizione positiva della vicenda.

15. 4 Artigianato, Commercio, Energia, Industria

15.4.1 Commercio

Le questioni trattate (non molte) hanno avuto tutte come referenti principali le Amministrazioni comunali, nell'esercizio di competenze proprie o coinvolte in procedimenti complessi.

Un caso merita una citazione, non per la sua complessità o per problemi di interpretazione delle norme, quanto per il singolare atteggiamento del dirigente comunale, preposto al servizio (e responsabile del procedimento).

Questi, a fronte di una documentata richiesta di voltura della licenza di commercio da parte di una ditta, prima prospettava ufficiosamente dubbi generici - non risolvibili, a suo dire, con l'esibizione di documenti o di fatti ma con un "autorevole" parere scritto - e poi avanzava una formale richiesta istruttoria in termini più o meno analoghi.

Rientrando il caso sollevato nella sfera di competenza comunale, l'intervento del difensore civico è consistito nel sollecitare notizie e nel richiamare l'attenzione sulle fondate argomentazioni e sui riferimenti normativi e giurisprudenziali prodotti dalla ditta interessata e nel sottolineare l'esigenza che il procedimento si concludesse, nei termini previsti dalla legge 241/90, mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

La questione si è poi avviata a positiva conclusione.

Un altro caso al quale ci si è interessati riguarda il diniego dell'autorizzazione per il commercio fisso al dettaglio di arredi e pompe funebri.

Il diniego era stato motivato dalla saturazione del mercato, trattandosi - secondo l'Ufficio comunale - di attività "contingentate".

Diverso il parere di questo Ufficio circa la legittimità del diniego, anche alla luce di recente giurisprudenza secondo la quale il Comune può rilasciare una nuova licenza di commercio per tali articoli "nonostante l'anelasticità della domanda", in quanto è sempre preferibile assicurare "una pur limitata pluralità di offerta".

Senonchè, a questa obiezione il Comune ha preferito rinviare alla decisione del T.A.R., cui la ditta interessata aveva già proposto ricorso.

Più diretto ed incisivo l'intervento del Difensore civico a proposito del rilascio di autorizzazione per la vendita di giornali e riviste.

Era pervenuto all'Ufficio un esposto nel quale veniva lamentato il diniego al rilascio di un'autorizzazione comunale per la vendita di "giornali e riviste" in quanto il Sindaco avrebbe erroneamente identificato il concetto di "aree urbane" (di cui all'art. 14 della legge n. 416/81) con quello di "centro edificato," costituito cioè dalla parte di espansione del nucleo abitativo originario, con conseguente esclusione del nucleo abitato nel quale il richiedente intendeva attivare la rivendita.

La questione originava soprattutto da una discussa interpretazione di un parere reso dal Servizio commercio della Giunta regionale, il cui Dirigente veniva opportunamente invitato a precisarne meglio l'esatto significato.

Nel contempo, lo scrivente riteneva utile esprimere il proprio punto di vista su alcune questioni essenziali, nel senso che:

1. il concetto di centro urbano non poteva non rifarsi alla nozione di "aree urbane", di cui all'art. 18 della L. 865/71 (e non ai nuovi nuclei abitati sviluppatisi in zone immediatamente adiacenti al consolidato "centro urbano", secondo la tesi del Comune). Il riferimento privilegiato era quindi alle "perimetrazioni urbanistiche" effettuate da ciascun Comune.
2. In base al coordinamento delle disposizioni della legge 416/81 e della L.R. 101/90 - e in attesa dell'emanazione dei piani

comunali di rivendita - sussisteva l'obbligo del rilascio dell'autorizzazione qualora, all'interno delle "aree urbane", si accertasse una distanza stradale di almeno 400 metri da altra rivendita.

Il Difensore civico faceva comunque rilevare una situazione di ingiustificata inerzia da parte sia del Comune - per non avere fino a quel momento adottato "il Piano" nel termine di un anno dall'entrata in vigore della stessa L.R. n. 101/90 - sia della Regione, che non aveva esercitato il controllo sostitutivo (di cui all'art. 2, comma 5 della stessa L.R., mediante nomina di un commissario ad acta da parte del Presidente della Giunta regionale.

Di qui la conclusione che, per le suesposte considerazioni, il competente Settore Commercio della Giunta regionale si dovesse attivare con immediatezza per avviare la procedura dell'intervento sostitutivo e che il Sindaco non potesse esimersi dal rilasciare la richiesta autorizzazione, (adducendo strumentalmente la mancanza del piano comunale delle rivendite di giornali e riviste.

15.4.2 Energia

Le richieste riguardano tutte l'applicazione delle leggi n. 308 del 1982 e n. 10 del 1991, in materia di risparmio energetico, la cui fase attuativa è stata rimessa alle Regioni (che hanno disciplinato forme e modalità di erogazione degli incentivi).

Le norme in questione, com'è noto, hanno creato aspettative e sollecitato la presentazione delle richieste di contributo, senza garantire nel tempo un flusso finanziario costante dal bilancio statale a quello regionale.

Sicchè, dopo qualche anno, i trasferimenti statali - di per sé abbastanza esigui - si sono sempre più assottigliati fino a caricare quasi

interamente sui bilanci regionali (nell'ambito delle nuove entrate tributarie previste dalla riforma del sistema fiscale) eventuali contributi afferenti a tale settore di intervento.

Sta di fatto che, al momento, sono ancora migliaia le istanze presentate al competente Assessorato regionale che non hanno avuto la possibilità di essere esaminate per mancanza di fondi.

Da contatti avuti con i funzionari del Servizio energia della Giunta regionale, risulta che le disponibilità finanziarie (ivi compreso un ultimo stanziamento di £. 450.000.000) consentono l'accoglimento delle richieste avanzate fino, all'incirca, alla metà di maggio del 1991.

La questione merita attenzione in quanto alla delusione di tanti cittadini di non vedersi accolta la domanda (per la cui documentazione tecnica hanno dovuto sostenere oneri non indifferenti) si è aggiunta la beffa per aver rinunciato, a suo tempo, a detrarre la spesa dalla dichiarazione dei redditi IRPEF dell'anno di riferimento.

Il Difensore civico ha seguito l'iter di varie pratiche (giacenti da anni), ma non ha mancato di rappresentare alle competenti sedi regionali l'esigenza di indicare con chiarezza le linee programmatiche ed operative che la Regione intende darsi in tale materia, tenendo anche conto delle nuove funzioni nel campo del risparmio energetico che ad essa stanno per passare con i decreti attuativi della legge Bassanini n. 59 del 1997.

V'è anche da tener presente che, con le recenti disposizioni statali a favore delle ristrutturazioni di edifici, sarà molto più facile per i cittadini portare le spese sostenute per opere di risparmio energetico in detrazione dall'IRPEF, senza dover attendere improbabili incentivi da parte della Regione.

15.4.3 Industria

In questo campo, le richieste di intervento indirizzate al Difensore civico non sono molte e provengono quasi tutte da operatori aspiranti ai benefici previsti dal programma di incentivazione allo sviluppo e alla innovazione industriale.

Generalmente i motivi di lagnanza attengono al punteggio attribuito nelle graduatorie approvate dalla Giunta regionale, contestandosi per lo più l'iscrizione dell'iniziativa alla categoria "miglioramento del servizio" anziché a quella "Innovazione di processo" (beneficiaria di un maggiore punteggio).

Il Difensore civico è stato anche interessato alla questione dei requisiti di sicurezza dei depositi interrati di G.P.L., di capacità inferiore a l. 5000 , a seguito di istanza di un Presidente di un'Amministrazione provinciale, ai cui Uffici spettano, per legge, vari compiti nel campo della protezione civile e dell'assetto del territorio.

La questione, di recente pervenuta all'attenzione della cronaca giudiziaria, nasce da un affermato contrasto tra disposizioni di legge sui requisiti minimi di sicurezza dei serbatoi in questione ed istruzioni ministeriali, che avrebbero inopinatamente ridotto il livello di tali requisiti; ciò che avrebbe favorito un'industria che produce serbatoi.

In un caso, il titolare di una Società si è rivolto a questo Ufficio lamentando di non essere riuscito ad avere notizie dal Servizio promozione industriale della Giunta regionale circa l'esito, o lo stato, della pratica di finanziamento ai sensi della L.R. 84/96, Tit. II, nonostante avesse provveduto (con 2 plichi raccomandati) a corredare la domanda di contributo, secondo le prescrizioni dell'Assessorato.

A parte l'aspetto "sollecitatorio" dell'intervento, questo è servito a chiarire il motivo della "perdita di protocollo iniziale", comunicata all'interessato nella richiesta istruttoria.

Il Servizio regionale ha infatti chiarito che l'istanza iniziale era carente di documentazione essenziale e che, ai sensi dell'art. 12/8 della L.R. 84/96, ogni integrazione della documentazione fa diventare la vecchia istanza "nuova richiesta" (che, come tale, prende un nuovo posto nella graduatoria degli aspiranti ai benefici della legge stessa).

15. 5 Assistenza sanitaria

Il sistema sanitario resta il punto di osservazione privilegiato del difensore civico, non solo perché esso rappresenta oggi l'apparato ausiliario più rilevante della Regione, ma anche perché inevitabilmente in esso si concentrano i maggiori disagi dei cittadini e si verificano i momenti più acuti di criticità e di gravità delle problematiche.

C'è da dire però che, complessivamente, gli interventi ufficiali riguardanti i casi di malasanità non sono stati numericamente molto rilevanti, anche per l'azione di "filtro" che ormai dovrebbe essere svolta dagli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (U.R.P.).

Tuttavia c'è stato motivo di alcuni significativi interventi anche in questo settore per il quale sono state affrontate questioni complesse e di vasto interesse o che magari, originate da un caso particolare, hanno dato luogo ad approfondimenti, proposte ed indirizzi portati poi a livello generale.

Quanto agli UU.RR.PP. delle Aziende Sanitarie, si stanno studiando forme di collegamento non occasionale, in considerazione della competenza specifica del difensore civico regionale nei confronti di strutture "regionalizzate" (ai sensi del D.lgs 502/92) e tenuto anche conto che nella Carta dei servizi sanitari - adottata dalle varie ASL - il difensore civico regionale svolge, direttamente o indirettamente, le funzioni di presidenza delle Commissioni Miste Conciliative.

Si tratta per l'Ufficio di un compito gravoso, ma anche di grande utilità, per coordinare e rendere più incisivi gli interventi per reprimere abusi e carenze in atti e comportamenti all'interno del sistema sanitario.

In generale, nell'affrontare il pianeta sanità, dalla parte delle AA.SS.LL. si è trovato spirito di sincera disponibilità e collaborazione. Analogamente si può dire per quanto riguarda le strutture regionali della

sanità, presso le quali tuttavia le vistose carenze di personale rendono davvero difficile, ai pochi e pur eccellenti dirigenti e funzionari in servizio, corrispondere adeguatamente alla richiesta di atti di programmazione e di indirizzo che pervengono dalle Aziende Sanitarie. Cosa questa che, come si vedrà in prosieguo, induce prassi e comportamenti amministrativi differenti nelle diverse ASL della Regione.

In questa prospettiva, si è dimostrata utile l'opera di raccordo e di stimolo svolta dall'Ufficio del difensore civico.

Anche la conoscenza della realtà di altre Regioni - ed in questo senso si è rivelata preziosa la partecipazione ai periodici incontri tra difensori civici regionali - ha dato luogo a suggerimenti e proposte, in particolare in materia di legislazione regionale a cavallo tra l'assistenza sanitaria e quella sociale, materia divenuta particolarmente "difficile" a seguito dell'incerta definizione dei rapporti tra le due sfere di funzioni e delle risorse finanziarie assegnate nei rispettivi bilanci statali e regionali.

Questi alcuni dei casi e delle problematiche più significativi.

15.5.1 E' illegittima la tassa di partecipazione a concorsi nelle ASL

In relazione ad alcuni concorsi per assunzione di personale amministrativo e sanitario banditi da Aziende Sanitarie Locali, che prevedevano il versamento di una "tassa di concorso" di £. 15.000 - l'Ufficio è intervenuto per contestare la legittimità di tale tassa, che non trovava fondamento in alcuna norma di legge e la cui previsione non poteva pertanto essere rimessa alla discrezionalità amministrativa delle Aziende interessate, trattandosi di materia coperta da riserva di legge.

In una circostanziata nota - rimessa a tutti i Direttori generali delle AA.SS.LL. e agli Assessorati regionali competenti - è stato ricordato che la tassa di ammissione è ormai circoscritta ai casi stabiliti dalla legge (in particolare per i concorsi per impiegati nei comuni, nelle province, loro

consorzi e aziende). mentre é stata di recente soppressa anche per l'accesso alla qualifica di Segretario comunale.

Dopo la "regionalizzazione" delle UU.SS.LL - avvenuta con il D.Lgs. n. 502 del 1992 - le nuove Aziende sanitarie non avrebbero potuto rifarsi al sistema degli enti locali, bensì a quello della Regione, i cui bandi di concorso (come d'altronde quelli dello Stato) non prevedono alcuna forma di tassazione.

Appariva poi del tutto incomprensibile come la tassa fosse stata portata a £ 15.000 (il doppio di quella prevista per i concorsi negli enti locali).

Di qui l'invito alle Aziende interessate a valutare l'opportunità di agire in via di autotutela e la richiesta, rivolta all'Assessorato regionale alla sanità, perché diramasse una circolare chiarificatrice in modo da evitare difformità di comportamento all'interno delle stesse AA.SS.LL. della Regione e un senso di malcontento diffuso tra migliaia di giovani alla ricerca di prima occupazione.

Sia l'invito che la richiesta trovavano positivo seguito, riconducendo la formulazione dei bandi di concorso al pieno rispetto delle norme vigenti

15.5.2 Per le visite medico sportive il ticket va ridotto al 50%

All'attenzione dell'Ufficio é stato portato il fatto che, per gli accertamenti sanitari di base e per il rilascio di certificazioni necessarie all'esercizio dell'attività sportiva agonistica, alcune AA.SS.LL. della Regione praticavano le tariffe normali (£. 70.000), non tenendo conto che, con la L.R. 12 novembre 1997 n. 132, la Regione aveva stabilito che - in relazione alla funzione sociale delle attività sportive - la misura di detta tariffa non poteva essere superiore al 50% di quella prevista dalla vigente normativa in materia.

La maggior parte delle Aziende sanitarie locali abruzzesi si erano da tempo adeguate al nuovo regime tariffario.

Per due di esse invece si è reso necessario un intervento ufficiale. Anzi, per una delle due, sono occorsi ripetuti interventi (anche informali), visto che - nonostante l'evidenza della soluzione - le disposizioni impartite dalla Direzione generale e dalla Direzione amministrativa incontravano inspiegabili ritardi in sede applicativa, probabilmente per problemi di organizzazione interna.

La questione è stata poi risolta, ma sull'argomento restano profili di ambiguità e di difformità di applicazione tra le varie ASL per quanto concerne, in particolare, il ticket da praticare per le prestazioni "ulteriori" rispetto a quelle relative alla visita di base.

Di qui un altro intervento del difensore civico, che sta esaminando l'opportunità di una chiarificazione (eventualmente in via legislativa) della norma contenuta nell'art. 6 della predetta L.R. n. 132/97, al fine di precisare meglio quali prestazioni (a tariffa dimezzata) rientrano nel 2° livello.

La legge infatti prevede che i centri di 2° livello - che andrebbero istituiti ogni 100.000 abitanti - dovrebbero essere in grado di eseguire accertamenti diagnostici specialistici di cardiologia, oculistica, otorino e neurologia, per gli accertamenti specifici obbligatori per alcune tipologie di sport

Il problema è di grande rilievo - anche ai fini di un corretto rapporto di concorrenzialità tra le strutture pubbliche ed i centri privati abilitati al rilascio delle certificazioni medico sportive - visto che non è concepibile che in una ASL il costo complessivo per gli accertamenti di medicina superi di molte volte quello praticato da altre ASL o, addirittura, da strutture private all'interno della stessa Regione

15.5.3 Ticket al Pronto Soccorso - Non c'è uniformità di indirizzo

L'Ufficio si è anche interessato del problema dell'assoggettabilità o meno a ticket delle prestazioni di Pronto Soccorso, in relazione al quale erano state rilevate posizioni diverse tra le AA.SS.LL. della Regione e finanche tra i vari Presidi Ospedalieri di una stessa A.S.L..

E' noto infatti che, al di fuori del caso di esenzione per le prestazioni di P.S. seguite da ricovero, sussiste un'ulteriore area di esentabilità dal ticket, concettualmente non ben definita e variamente riconducibile a situazioni di ambigua formulazione terminologica o suscettiva di interpretazioni soggettive.

Si tratta di quelle prestazioni che il Ministero della Sanità ha genericamente classificato "di primo intervento", non riconducibili a prestazioni strettamente specialistiche (così la circolare esplicativa n. 10/sps/3/9218 del 15/1991) e che invece qualche Direzione Generale o Direzione sanitaria di A.S.L. ha ritenuto di ricondurre ad ipotesi di "patologie non differibili e urgenti", ovvero di "patologie traumatiche di recente insorgenza (entro le 24 ore antecedenti), comprese tutte le prestazioni strumentali di laboratorio, specialistiche ecc., necessarie alla definizione delle stesse".

Evidente quindi la necessità di restringere il più possibile l'ambito di apprezzamento discrezionale affidato all'operatore sanitario addetto al Pronto Soccorso, sia per fornirgli utili parametri di riferimento sia per non caricarlo di eventuali responsabilità in sede applicativa.

Di qui la proposta - che ha subito trovato adesione - al Settore sanità della Giunta regionale ed alle Aziende di trovare tra i responsabili delle strutture sanitarie all'interno della Regione punti comuni di interpretazione delle norme, tenendo conto del fatto che il regime delle esenzioni o delle riduzioni del ticket non può essere rimesso all'autonomia gestionale delle singole Aziende Sanitarie Locali.

15.5.4 Sul rimborso per acquisto di vaccini desensibilizzanti un ripensamento tardivo della ASL

L'Ufficio é dovuto anche intervenire a causa della decisione di una A.S.L. di non accogliere la richiesta di rimborso delle spese sostenute da un cittadino per l'acquisto di vaccini desensibilizzanti, in base ad una deliberazione del Direttore Generale che aveva stabilito, con effetto retroattivo, la cessazione di siffatti rimborsi per spese fatturate in data successiva al 31.12.1997.

Com'é ovvio, le perplessità attenevano al profilo della retroattività del provvedimento in parola e sulla conseguente compatibilità o meno con i principi posti in materia dall'art. 11 delle preleggi.

Nonostante però le argomentazioni addotte dal difensore civico per contestare la retroattività del provvedimento di revoca dei rimborsi in questione, l'Azienda non ha ritenuto di ritornare sulle decisioni prese (che avrebbero comportato la riapertura di molte pratiche di rimborso ormai chiuse).

15.5.5 Non erano dovute le spese per accertamenti prenatali

La questione, molto complessa, é stata posta da una signora che si lamentava del fatto che aveva dovuto affrontare una spesa non indifferente (£. 500.000). per accertamenti prenatali presso le strutture di una Facoltà di medicina - operante in regime di convenzione con la ASL territorialmente competente - senza poter usufruire delle agevolazioni accordate per tali prestazioni da una legge regionale (la n. 54 del 9.9.1987).

Il problema era sorto perchè - nel periodo di effettuazione delle analisi - il predetto provvedimento legislativo era scaduto e non era stata ancora pubblicata una nuova legge (la n. 102 del 16.9.97) che consentiva

la continuazione del rapporto collaborativo con le predette Facoltà universitarie abruzzesi.

C'era tuttavia, all'epoca, una circolare del III Dipartimento Sanità della Giunta regionale - indirizzata ai Direttori generali delle Aziende U.S.L. - che invitava a non interrompere (nelle more dell'entrata in vigore della legge) l'attività di assistenza, compresa quella svolta in regime di convenzione, garantendo la Regione la conseguente copertura finanziaria anche per il periodo transitorio.

La questione si è presentata tutt'altro che semplice, anche per la ambigua formulazione di talune clausole delle convenzioni stipulate tra ASL e Università.

A conclusione del lavoro di istruttoria si è comunque convenuto, da parte di tutti, sull'opportunità che la spesa sostenuta fosse rimborsata; tanto più che le somme attribuite alle UU.LL.SS. interessate comprendevano le prestazioni effettuate nel periodo cui si è fatto riferimento e le prestazioni stesse avevano formato oggetto di apposita convenzione con la competente struttura universitaria.

15.5.6 Per il trattamento del linfoedema occorrono presidi più moderni

E' stato segnalato il disagio di pazienti che necessitano di protesi per il trattamento del linfoedema (malattia che, come noto, colpisce gli arti superiori a seguito di intervento per tumore al seno), che non possono essere fornite a carico delle strutture sanitarie - in quanto non rientrano nel "nomenclatore tariffario nazionale" delle protesi dirette al recupero funzionale e sociale dei soggetti affetti da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali - trattandosi di prestazioni ulteriori rispetto agli standard minimi - previsti dalla legislazione nazionale.

Di recente però alcune Regioni (tra le quali la Toscana) hanno provveduto, con propria deliberazione, ad inserire le protesi in questione tra le prestazioni a carico della Regione.

La questione é parsa particolarmente meritevole di considerazione (per il suo alto valore socio-assistenziale e sanitario) e, come tale, é stata sottoposta all'Assessorato regionale alla Sanità e al Presidente della V Commissione consiliare della Regione perché venisse esaminata la possibilità di risolverla nei limiti delle disponibilità finanziarie della Regione stessa.

La questione - è stato promesso - dovrebbe essere affrontata con apposito provvedimento legislativo, concretizzando un'aspettativa diffusa tra i pazienti afflitti dal terribile male e introducendo, anche in Abruzzo, presidi sanitari in linea con le tecnologie più avanzate.

15.5.7 La incerta disciplina degli studi professionali di fisioterapia

Il problema di vasto interesse e di notevole spessore giuridico - di cui il Difensore civico è stato investito - riguarda l'attività degli studi professionali - di fisioterapia.

Sulla questione era intervenuto l'Assessorato alla Sanità che - sul presupposto di una loro assimilazione agli "stabilimenti di fisiokinesiterapia" - contestava ad alcuni di essi la mancanza di autorizzazione regionale epperanto ne intimava la chiusura se non avessero regolarizzato la loro posizione.

L'intervento e le argomentazioni del difensore civico - in particolare sulla discutibile assimilabilità tra due tipi struttura sanitaria - hanno indotto il medesimo Assessorato a sospendere l'efficacia dell'intimazione, nelle more di un approfondimento della materia.

La questione dovrebbe essere poi risolta dal nuovo Piano sanitario regionale, la cui bozza prevede esplicitamente che, per gli studi in questione, non è prevista alcuna autorizzazione.

15.5.8 Il rimborso spese per cure radioterapiche - Un'esigenza sentita da molti

L'Ufficio si è poi interessato a due casi riguardanti persone che devono recarsi fuori Regione per sottoporsi alla radioterapia successiva ad un intervento da tumore.

La questione è stata segnalata all'Assessorato regionale alla Sanità e alla Presidenza della Commissione consiliare competente, da cui si è ricevuta assicurazione che il problema verrà affrontato nell'ambito di una iniziativa legislativa, così come già previsto per altri tipi di intervento (ad esempio, per i soggetti sottoposti ad emodialisi).

15.5.9 Cure all'estero

L'Ufficio sta pure attivamente seguendo il caso di un giovane che ha già subito tre complessi interventi chirurgici negli Stati Uniti e la cui famiglia non si vede riconoscere il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno (come si può immaginare, onerosissime) per l'accompagnatore, nel caso di specie indispensabile (dato che il giovane è portatore di un handicap gravissimo).

Le spese dovrebbero essere comunque rimborsate ai sensi dell'art. 11 della L. 104/92, che le equipara a quelle necessarie per le prestazioni sanitarie (ovviamente rimborsabili).

Senonché, una rispettabile (ma francamente insopportabile) questione di competenze tra due uffici della stessa Azienda avevano paralizzato la "pratica".

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.

Peraltro, 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 cavatori 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).

Non a caso, il successivo D.P.C.M. del 30 aprile 1997, - che disciplina l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari ai sensi dell'art. 4 della legge 390/91, senza però investire il profilo tributario - prevede che le regioni possano altresì concedere i servizi e gli interventi non destinati alla generalità degli studenti universitari "anche agli studenti iscritti alle Accademie delle Belle Arti, definendo specifici criteri di merito".

Evidentemente, la facoltà concessa alle regioni di estendere agli iscritti alle Accademie i benefici per il diritto allo studio universitario conferma l'inesistenza, nella legge 549/95, dell'obbligo del pagamento della tassa di iscrizione per gli studenti delle Accademie stesse.

Se così non fosse, l'ammissione alla fruizione dei servizi da parte degli stessi studenti non sarebbe stata rimessa alla valutazione discrezionale delle regioni.

D'altronde, ricollegare direttamente alla legge 549/95 la volontà del legislatore nazionale di uniformare il trattamento degli iscritti agli istituti universitari a quello degli iscritti agli istituti post-secondari (non elevati a livello universitario) significherebbe ammettere che il tributo andava riscosso anche negli anni accademici 1996/97 e 1997/98, visto che la stessa legge subordina le iscrizioni ai corsi alla previa verifica (da parte degli istituti interessati) del versamento della tassa in questione (art. 3 comma 20).

Tali considerazioni hanno indotto l'Ufficio a rimettere una circostanziata nota agli organi e alle strutture della Regione, ai fini di una abrogazione della norma regionale istitutiva dell'assurdo tributo o, quantomeno, di un intervento correttivo della stessa norma nel senso di introdurre l'obbligo del versamento della tassa di iscrizione per gli studenti delle Accademie delle Belle Arti dall'anno accademico successivo al riconoscimento delle stesse come istituti di grado universitario.

Analogo intervento sollecitatorio è stato rivolto al Ministero della Pubblica istruzione e al dirigente dell'Ispettorato per l'istruzione artistica

dello stesso Ministero i quali, pur condividendo pienamente - nei ripetuti colloqui telefonici - la tesi portata avanti dallo scrivente, hanno infine ritenuto più comodo seguire l'iter del silenzio, per non rettificare una posizione chiaramente priva di un minimo di fondamento logico e giuridico.

Spetta ora alla Regione rivedere le proprie scelte legislative, eliminando una situazione iniqua (che potrebbe essere rimossa anche in un eventuale giudizio di costituzionalità).

E' singolare tuttavia che la competente struttura della Giunta regionale, anziché controdedurre sugli specifici profili giuridico-normativi, abbia preferito sollevare dubbi sulla competenza di questo Ufficio a suggerire interventi di tipo legislativo, quasi che la funzione sollecitatoria e propositiva in campo normativo non fosse assunta dal legislatore regionale e nazionale (art. 16 legge 127/97) e dagli organismi comunitari e internazionali come connotato essenziale dell'istituzione.

15.9.2 La discutibile revoca di una borsa di studio

Si è rivolto a questo Ufficio uno studente universitario al quale era stato a suo tempo assegnato - in base alla graduatoria provvisoria degli aspiranti alla borsa di studio per l'anno accademico 1997/98 - un alloggio presso la Casa dello studente, che però gli era stato successivamente revocato a seguito dell'approvazione della graduatoria definitiva (dove veniva ricollocato tra gli idonei e non più tra i vincitori).

Nella lettera di invito a riconsegnare l'alloggio l'Azienda per il diritto allo studio universitario si riservava di notificare con provvedimento a parte "l'importo esatto da restituire all'Amministrazione circa il servizio alloggio compreso nel beneficio della borsa di studio di cui ha usufruito".

A parere del difensore civico, tale recupero di somme non trovava fondamento in alcuna norma di legge o di regolamento, né si derivava dai principi civilistici dal momento che, per il periodo preso a riferimento,

l'occupazione dell'alloggio da parte dello studente trovava pieno titolo nella graduatoria provvisoria, non essendo a lui imputabili errori od omissioni che avevano portato a modificarne i risultati.

D'altronde, dal bando di concorso si evinceva testualmente che il titolare della borsa di studio era tenuto a prendere possesso dell'alloggio entro 10 giorni dalla data di pubblicazione della graduatoria, mentre nel contratto stipulato con l'Azienda D.S.U. non si rinveniva alcuna clausola che contemplasse effetti retroagenti dell'atto di revoca (ipotizzabili solo nel caso di dichiarazioni non veritiere).

Tenuto conto anche della particolare situazione in cui versava lo studente (per il venir meno di un beneficio sul quale aveva fatto affidamento), l'Ufficio invitava l'A.D.S.U. a riesaminare la questione, evitando una procedura di recupero che si prestava al rischio di eventuali impugnative.

La questione ha poi avuto uno sbocco sostanzialmente equo e positivo attraverso la concessione allo studente di un sussidio straordinario, nell'ambito delle norme vigenti.

15.9.3 Borse di studio per studenti laureandi - Una disciplina da integrare.

Assai complessa si è presentata la vicenda di uno studente universitario, iscritto al primo anno fuori corso e titolare di una borsa di studio con diritto al posto letto per l'anno accademico '97-98.

Allo stesso l'Azienda D.S.U. aveva informalmente comunicato che, avendo egli omissso di richiedere con apposita istanza di poter fruire del posto letto presso la Casa dello studente fino all'ultima sessione d'esame - come indicato nel bando di concorso per il conferimento di borse di studio e alloggi - avrebbe dovuto lasciare il proprio posto letto entro la data del 31 ottobre di quello stesso anno.

Il borsista sosteneva, al contrario, che la presentazione di tale istanza non era imposta agli studenti dell'ultimo anno in corso e che non vi era alcuna spiegazione logica per discriminare i fuori corso rispetto agli studenti in corso, in considerazione del fatto che il bando di concorso riconosceva agli studenti del primo anno fuori corso il diritto a conseguire la borsa di studio.

In effetti, la formulazione del bando si presentava tutt'altro che felice, sia per la genericità del termine "laureando" (che esprime, non una qualifica predeterminabile, bensì uno status temporalmente collocabile solo attraverso il superamento dell'iter scolastico previsto dal piano di studi) sia perché in esso mancava la prefissazione di termini e modalità cui gli studenti laureandi interessati dovevano attenersi per ottenere la protrazione dell'assegnazione dell'alloggio fino all'ultima sessione di laurea.

Di qui l'invito rivolto all'Azienda D.S.M. a trovare un'equa soluzione al caso specifico – tenuto conto che gli alloggi erano stati nel frattempo assegnati ai vincitori della nuova graduatoria - e, soprattutto, a rendere più chiara e dettagliata la modulistica per i prossimi bandi di concorso.

15.9.4 Erano regolari gli aumenti 1998/99 degli affitti per le Case dello studente

Ha formato oggetto di approfondimento da parte del Difensore civico la questione, sollevata da un movimento di studenti universitari, riguardante l'aumento degli affitti per le case degli studenti - praticato da un'Azienda per il diritto allo studio universitario nell'anno accademico 1998/99 - per l'abolizione delle fasce di reddito.

Dopo una riunione con una delegazione degli studenti, si è raggiunta la comune convinzione che l'iter seguito dall'Azienda era sostanzialmente in regola.

In effetti, la determinazione del canone era in linea con i criteri fissati dal piano regionale di indirizzo per il diritto agli studi universitari e con le direttive emanate dal Ministero della pubblica istruzione, essendo l'aumento strettamente correlato alla variazione ISTAT. Questi criteri prevedono, per gli assegnatari degli alloggi che non siano vincitori di borsa di studio, il pagamento di una quota pari a quella corrisposta ai borsisti. Sempre per tali direttive, l'Azienda non poteva introdurre le fasce di reddito.

L'incontro chiarificatore ha così posto fine ad uno stato di agitazione del movimento studentesco, che era già sfociato in polemiche sugli organi di stampa.

15.9.5 Difficoltà burocratiche nel riconoscere l'equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero.

Un proficuo scambio di telefonate con un Provveditore agli studi è stato sufficiente a risolvere l'angosciata situazione di un figlio di lavoratore italiano all'estero che aveva conseguito in Canada un diploma di maturità linguistica ma che non riusciva a farsi riconoscere l'equipollenza dello stesso diploma ai fini dell'iscrizione in una scuola italiana.

Grazie alla piena disponibilità del Provveditore, si è avuto modo di accertare che la richiesta di riconoscimento dell'equipollenza necessitava di alcuni documenti integrativi (che sono stati prontamente presentati), definendosi positivamente il caso.

15.9.6 Gli interventi per la risocializzazione dei detenuti - Una normativa tutta da rivedere

All'attenzione del Difensore civico sono state anche portate alcune problematiche attinenti alla difficile applicazione di due leggi regionali (la n.

123 del 4 novembre 1997 e la n. 52 del 12 giugno 1998), la prima mirata a sostenere iniziative di risocializzazione dei detenuti, la seconda diretta a finanziare interventi di attività teatrali per il riequilibrio delle persone in detenzione.

La questione è stata trattata in vari incontri con i Dirigenti del Servizio promozione culturale e con i rappresentanti di enti teatrali, che non riuscivano a vedere concretamente applicate le provvidenze finanziarie previste dalle predetti leggi.

Dall'analisi è emersa, con tutta evidenza, una formulazione infelice e carente delle norme in questione, sotto il profilo:

- a) del mancato coordinamento tra i due provvedimenti legislativi, con conseguenti dubbi interpretativi circa l'eventuale cumulabilità dei contributi della L.R. 52/98 con quelli eventualmente assegnati ai sensi di altra legge di settore (L.R. n. 91/84);
- b) l'inidoneità dei termini previsti per la presentazione delle istanze, in tempo utile per provvedere all'impegno di spesa nel bilancio regionale entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento;
- c) uno scoordinamento e una contraddizione evidenti tra i vari passaggi procedurali tra la fase di presentazione delle domande e quella della liquidazione ed erogazione del contributo.

Tali anomalie sono state segnalate agli organi e alle strutture competenti, perché se ne tenesse conto in sede di discussione di una iniziativa legislativa – allora all'esame delle Commissioni consiliari – che intendeva ridisciplinare complessivamente la materia della promozione teatrale nel campo della risocializzazione delle persone in detenzione.

La segnalazione peraltro non ha sortito gli effetti desiderati, con la conseguenza che la normativa organica sul teatro di prosa, successivamente datasi dal Consiglio regionale (con la L.R. 11 febbraio 1999 n. 5) non solo non ha portato elementi di chiarezza per superare le

difficoltà applicative delle predette LL.RR. n. 123/97 e n. 52/98 ma sta creando ulteriori problemi di raccordo e di compatibilità tra le varie norme stratificatesi nel tempo nella suddetta materia.

Nel frattempo, lo stanziamento di spesa operato con la suddetta L.R. n. 52/98 è passato in economia.

15.9.7 Altri casi trattati

A) La richiesta di uno studente universitario fuori corso, non reiscritto da altra Facoltà, cui l'Azienda per il diritto allo studio alla studio universitario aveva negato la borsa di studio, in applicazione dell'art. 2 comma 2 del D.P.C.M. 30.04.97, secondo il quale i benefici previsti per gli studenti, sono concessi "per un numero di anni pari alla durata legale dei corsi di studio più uno a partire dall'anno di prima immatricolazione".

Si è così spiegato all'interessato che, in effetti, gli immatricolati ad una Facoltà - che rinunciano per reimmatricolarsi, dopo uno o più anni, ad altro corso di laurea - devono avere un requisito di merito calcolato con riferimento agli anni complessivi di iscrizione all'università trascorsi dalla prima immatricolazione (ovunque questa sia avvenuta) e non calcolando gli anni di iscrizione alla Facoltà in atto frequentata.

B) Un altro intervento in materia di tasse universitarie è legato all'abnorme aumento di queste per gli studenti fuori corso dell'Università di Chieti, che aveva eliminato le agevolazioni già previste per gli studenti lavoratori fuori corso, consistenti - fino all'anno accademico 97/98 - nel dimezzamento dell'importo complessivo annuo.

Sulla questione si era già avuta una decisione del TAR, negativa per l'Università; ma non vi era stato segno concreto di adeguamento da parte dei suoi uffici, che però hanno poi assicurato che avrebbero operato i conguagli a favore degli studenti fuori corso con le rate successive alle prime.

C) Un intervento su un Provveditorato agli studi è stato rivolto per consentire il trasferimento di uno studente fuori sede di scuola media, da un istituto ad un altro della stessa città.

La richiesta era motivata con l'esigenza di accedere ad una Sezione il cui orario scolastico non creasse eccessivi problemi ai genitori che provvedevano ad accompagnare il ragazzo.

L'interessamento del Difensore civico ha trovato il Provveditorato attento e sensibile e la questione si è conclusa rapidamente nel senso auspicato.

D) Esito positivo ha avuto anche un intervento su un'Amministrazione comunale perché intitolasse una strada alla memoria di un concittadino che aveva dato lustro al suo Paese natio, nel campo della poesia.

15. 10 Ecologia e ambiente

Sono stati soprattutto gli operatori economici nel settore dello smaltimento dei rifiuti ad attivare l'interessamento del Difensore civico, in particolare segnalando l'eccessiva lunghezza dei procedimenti amministrativi per le autorizzazioni regionali.

In un caso veniva lamentata una sorta di "ostruzionismo", per via di un "parere" (facoltativo) che l'apposito Comitato Tecnico aveva ritenuto opportuno rivolgere al Ministro dell'ambiente.

La ditta interessata aveva presentato da oltre un anno e mezzo un'istanza di integrazione della tipologia di rifiuti smaltibili, senza aver visto concluso il procedimento.

In effetti, il quesito posto al Ministero non era di poco conto, in quanto si trattava di stabilire con più precisione la differenza (introdotta dall'art. 27/8 del Decreto Ronchi n. 22 del 19997) tra "variante sostanziale" della originaria autorizzazione – per la quale occorreva ripercorrere tutto l'iter istruttorio, ivi compresa la valutazione di impatto ambientale – e variante non sostanziale, per la quale era sufficiente una semplice "integrazione" del precedente provvedimento autorizzatorio.

Del problema si è trattato in una riunione con i Dirigenti regionali preposti al Servizio e la ditta interessata, convenendosi sulla complessità della tematica e impegnando l'Assessorato regionale a sollecitare, in via definitiva, il parere del Ministero e a pervenire comunque, nel più breve tempo, alle definitive determinazioni della Regione, dando alla ditta la possibilità di proporre eventuali ricorsi in sede giurisdizionale.

In un altro caso, è stato un Comune a chiedere l'intervento del difensore civico al fine di pervenire alla conclusione di un procedimento di autorizzazione all'ampliamento di una discarica per rifiuti solidi urbani, peraltro finanziata dalla stessa Regione.

Stava per accadere che il predetto finanziamento venisse revocato a causa del mancato avvio dei lavori (che, tuttavia, la stessa Regione era chiamata ad autorizzare).

E ciò, nonostante il Comune avesse provveduto sollecitamente agli adempimenti di competenza.

Ripetuti interventi dell'Ufficio (compresa la convocazione personale del Dirigente del Servizio ecologia) hanno dato una positiva conclusione alla vicenda, con la immediata convocazione della conferenza dei servizi (il cui parere era essenziale per il completamento dell'iter procedimentale).

Altre questioni di cui l'Ufficio si è interessato hanno avuto a che fare con il rischio per la salute pubblica derivante dalla concentrazione, in zone densamente abitate, di un gran numero di antenne di impianti di telecomunicazioni, nonché degli impianti per la realizzazione delle reti di telefonia mobile all'interno delle città.

La problematica, com'è noto, è stata oggetto di una recente ridefinizione legislativa a livello nazionale, la cui applicazione tuttavia è resa oltremodo difficoltosa per l'assoluta inadeguatezza - presso le ASL della Regione - di personale tecnico specializzato nelle verifiche e per le incertezze sul piano della competenza ad adottare eventuali provvedimenti sanzionatori.

Tra le altre questioni trattate, degne di nota:

- la richiesta di un'associazione ambientalista di intervenire nei confronti di un'Amministrazione comunale che non aveva applicato correttamente i criteri che si era dati per la nomina della Commissione tecnico-amministrativa per la gestione di una Riserva naturale; vicenda risolta in termini di semplice collaborazione (trattandosi di questione di stretta competenza comunale), con il richiamo di correnti canoni ermeneutici;
- il quesito sull'interpretazione del regolamento adottato dalle Amministrazioni provinciali - ai sensi degli art. 31 - 33 del decreto

legislativo 22/97 - a seguito di una conferenza di servizio tra la Regione e le stesse Province sul significato da attribuire all'espressione "tecnico abilitato".

La sussistenza di obiettive ambiguità nella formulazione delle norme regolamentari induceva il difensore civico a sollecitare il Dirigente del competente Servizio a precisare meglio il senso della locuzione.

La questione tuttavia non è parsa di facile soluzione, tant'è che - dopo un'infruttuosa riunione tra il Dirigente regionale e quelli provinciali - si è dovuto di insistere nel richiedere all'Assessorato una direttiva chiarificatrice. In effetti l'espressione "tecnico abilitato" poteva ingenerare disorientamento, posto che, al momento, non esiste nella nostra Regione alcun corso specifico di qualificazione professionale in ecologia e che, dall'altra parte, neppure appare plausibile ritenere sufficiente l'abilitazione di un "qualsiasi" tecnico (magari in disciplina neppure contigua all'ecologia); cosa questa evidentemente in contrasto con la funzione asseverativa del tecnico e con la specificità dei requisiti professionali richiesti.

15.11 Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali

15.11.1 I progetti per l'imprenditorialità giovanile

Numerosi interventi del difensore civico hanno avuto ad oggetto richieste di finanziamento avanzate al Settore lavoro della Giunta regionale in materia di imprenditoria giovanile, ex L.R. n. 61/94, sulle quali l'apposito Comitato di valutazione non si era ancora espresso, ovvero aveva formulato un parere negativo (avente carattere obbligatorio e vincolante).

L'interessamento dello scrivente ha avuto modo di accertare la presenza di notevoli ritardi nell'istruttoria delle pratiche, per via di un arretrato di lavoro che il predetto Comitato ha dovuto portare avanti.

Ciò naturalmente ha creato grosse difficoltà nei soggetti promotori delle iniziative di imprenditorialità giovanile, i quali si sono visti costretti a dare avvio all'attività senza avere la certezza dell'intervento finanziario della Regione.

A tale inconveniente si è in parte ovviato suggerendo ai predetti soggetti di inviare all'Assessorato regionale competente – secondo le prescrizioni contenute nella disciplina attuativa della Giunta regionale – la dichiarazione di avvio delle attività, in modo da non perdere la copertura delle spese già sostenute (in caso, ovviamente, di positivo esito delle richieste di finanziamento).

A tal proposito, lo scrivente ha avvertito l'opportunità di segnalare alle strutture dell'Assessorato competente l'incongruità della norma contenuta nell'art. 4, comma 7 della L.R. 101/97 che, nell'interpretare in via autentica il concetto di "nuova impresa" sembra escludere da tale categoria anche quei soggetti che – nelle more del finanziamento regionale – hanno dato avvio ad una prima attività (perdendo così il

carattere della "novità") e che poi si sono visti respinta la richiesta di contributo (magari per vizi procedurali o per insufficiente chiarezza progettuale).

Una siffatta limitazione appare, di tutta evidenza, eccessivamente penalizzante per i soggetti proponenti, che non possono attendere a lungo per conoscere l'esito dell'istanza prodotta alla Regione, visto che - per i motivi già spiegati - il termine di 90 giorni indicati dalla legge per la formulazione del parere da parte del Comitato tecnico si dimostra generalmente insufficiente per esaurire la fase istruttoria del procedimento.

Con i dirigenti del Servizio e con i componenti del Comitato per l'imprenditoria giovanile sono inoltre intervenute opportune intese e chiarimenti circa le procedure per la formalizzazione della fase decisionale e di quella di esternazione dei provvedimenti ad evitare che la comunicazione del parere del Comitato - senza l'adozione di formale provvedimento dirigenziale di accoglimento o di rigetto dell'istanza - potesse prestarsi ad equivoci circa l'esatta individuazione dell'atto soggetto a impugnazione, nonché del momento di decorrenza del termine per l'eventuale ricorso.

Profilo oggetto di frequente discussione - nell'ambito delle valutazioni del Comitato - è rimasto l'elemento "innovativo" del progetto proposto (elemento costituente il requisito fondamentale per l'accogliibilità delle richieste); e ciò per l'evidente considerazione che il relativo giudizio prescinde da parametri rigorosamente tecnici e precostituiti e non può talvolta non affidarsi a valutazioni caratterizzate da un certo tasso di discrezionalità.

Pur astenendosi dall'entrare nel merito del giudizio del Comitato, il Difensore civico non ha mancato di richiamare l'attenzione sulla necessità di un'adeguata e circostanziata motivazione dei pareri resi, al fine di evitare rischi di possibili contenziosi.

15.11.2 Attestati di qualifica rilasciati dai soppressi Consorzi Provinciali per l'Istruzione Tecnica

Il problema è stato sottoposto al Difensore civico da una cittadina, alla quale una Sezione circoscrizionale per l'impiego e il collocamento obbligatorio aveva negato l'iscrizione alle liste di collocamento con la qualifica di "dattilografa" in quanto l'attestato di frequenza con profitto del corso libero professionale (rilasciato nel 1975 da un Centro Istruzione Operatori Contabili) non sarebbe stato idoneo all'iscrizione stessa, perché non compreso tra quelli previsti dalla legge quadro n. 845 del 1978.

Il funzionario della predetta Sezione poneva, tra l'altro, in dubbio la autenticità dell'attestato, nonostante esso recasse timbro e firma del Direttore del Corso e della Commissione esaminatrice.

Motivo principale del diniego era comunque il disconoscimento della validità dell'attestato, sol perché il corso si era svolto prima dell'entrata in vigore della ridetta legge n. 845/78, anteriormente quindi al passaggio delle competenze alle Regioni, conseguente alla soppressione dei predetti Consorzi (in base al D.P.R. 616/77).

La questione è stata risolta positivamente dopo una corrispondenza con i responsabili della Sezione e mediante intesa con il Servizio formazione professionale della Regione. A quest'ultimo lo scrivente si è rivolto - trattandosi tra l'altro di problema che investiva una vasta gamma di soggetti - perché venisse apprestata una rapida procedura per l'acquisizione della documentazione dagli Uffici-stralcio dei soppressi Consorzi e per la validazione ed il rilascio di attestati che recassero la espressa indicazione della loro equipollenza (ai fini dell'iscrizione nelle graduatorie degli Uffici di collocamento) a quelli conseguiti ai sensi della legge n. 845/78.

Un interessamento presso il competente Assessorato è stato svolto anche in favore di un'Associazione di emigrati, per una pratica di iscrizione

all'apposito Albo regionale (per la quale erano stati chiesti documenti integrativi).

15.11.3 Corsi di formazione professionale

Continuano a pesare sulla gestione della formazione professionale gli antecedenti negativi degli anni passati, relativi ai controversi rapporti con gli enti gestori dei corsi di formazione.

Ci si riferisce soprattutto: alle improvvise anticipazioni agli stessi enti fino al 97% delle spese preventivate (come consentito dalla vecchia e, fortunatamente, superata L.R. 6/88); ai ritardi nei controlli e nell'approvazione dei conti consuntivi; ad una diffusa conflittualità in sede giudiziaria per il recupero di somme anticipate e così via. Sicché sono ancora pervenute richieste al Difensore civico perché intervenisse a sollecitare il pagamento di borse di studio per corsi svoltisi già da vari anni.

L'Ufficio naturalmente non ha potuto disporre alcun intervento coercitivo o sollecitatorio, non avendo i soggetti gestori personalità giuridica pubblica ed essendo il credito vantato riconducibile ad un rapporto di tipo privatistico (peraltro con enti spesso in crisi, quando non già in liquidazione).

Non è rimasto quindi che segnalare agli interessati la possibilità - di cui, tuttavia, si è suggerito di valutare attentamente la convenienza - di agire in via civilistica, eventualmente inserendosi nella procedura di liquidazione dell'ente debitore.

L'Ufficio si è anche interessato dell'interruzione di corsi gestiti da enti che, dopo aver svolto i primi cicli formativi, erano entrati in crisi economica e non avevano potuto proseguirli.

In alcuni casi è stato possibile alla Giunta regionale riassegnare tali corsi ad altri enti gestori, per il completamento dei cicli di formazione.

Sempre drammatiche e di difficile soluzione restano tuttavia le conseguenze per il personale degli enti in liquidazione.

Questo personale non ha percepito la retribuzione per mesi o per anni e rischia non solo di vedere ridimensionare il proprio credito in sede di liquidazione finale ma di non trovare neppure una nuova collocazione lavorativa.

In tale situazione è stato svolto un interessamento per tentare di far recedere un Comune dalla determinazione di ritirare la propria disponibilità ad utilizzare 6 unità lavorative della formazione professionale per progetti di lavori socialmente utili; la questione si è poi positivamente risolta.

Altro problema di cui si è interessato il Difensore civico è quello della autorizzazione regionale per l'effettuazione dei "corsi riconosciuti", sollevato da una Associazione nazionale di categoria, che aveva chiesto un intervento presso il Settore formazione professionale, lamentando i ritardi nell'emanazione della delibera di autorizzazione.

In particolare veniva contestata la prassi dell'Amministrazione di prendere in esame con troppo ritardo le proposte dei corsi "liberi" (tant'è che l'autorizzazione per il corso del '97 non era ancora intervenuta a dicembre avanzato).

In una riunione con i dirigenti del Servizio e con il delegato regionale dell'Associazione, sono stati chiariti i motivi del ritardo ed esaminati i complessi aspetti normativi della L.R. 111/95 e del regolamento di attuazione (che impongono una fase istruttoria lunga ed articolata, affidata ad un apposito Nucleo operativo).

L'incontro si è comunque concluso con l'impegno dei suddetti dirigenti a pervenire con sollecitudine, e secondo una precisa tempistica, all'autorizzazione di quei corsi.

Dell'indennità di presenza, prevista per i corsisti, ci si è occupati su sollecitazione di un allievo di un corso. Si è avuto modo così di chiarire

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 é 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

l'assegnazione del contributo. Ma - come si vede - erano passati due anni dalla richiesta.

Decisamente troppo tempo, anche se bisogna considerare che, in alcuni casi, i ritardi sono dovuti all'inadeguata provvista di fondi in bilancio e non a pigrizia burocratica.

15.13.7 Gli interventi sugli enti locali

Si é trattato, in genere, di interventi nei confronti di Comuni che, come gestori del patrimonio di edilizia abitativa e come padroni di casa, hanno spesso suscitato le lamentele dei loro inquilini sia per i ritardi e le inadeguatezze delle opere di manutenzione straordinaria che per la gestione "condominiale" (in particolare delle case-parcheggio, dove si registrano le maggiori tensioni anche per la precarietà del rapporto di locazione).

Come é noto, in casi come questi ultimi, il potere del difensore civico regionale é limitato (trattandosi di funzioni rientranti nella competenza propria dei Comuni); tuttavia l'interessamento dell'Ufficio ha, di solito, trovato riscontro positivo negli amministratori e nei funzionari e spesso é valso a "rasserenare" i rapporti tra inquilini ed ente gestore.

Molto sentito, sempre, il problema dei ritardati pagamenti delle indennità di esproprio.

L'intervento si é generalmente rivelato efficace, smuovendo pratiche ferme da anni e inducendo le Amministrazioni a provvedere al pagamento di quanto dovuto.

In varie situazioni si é scongiurato l'instaurarsi di un contenzioso giudiziario, costoso per entrambe le parti e pieno di incognite, soprattutto per chi ha subito l'esproprio; e ciò per il fatto che, in molti casi, l'ente espropriante avrebbe potuto usare l'arma della prescrizione del diritto

all'indennità di esproprio o al risarcimento del danno (per esproprio illegittimo).

Si è così evitato, facendo leva anche sul principio di equità, l'assurdo che il cittadino - il quale in buona fede non si fosse attivato per interrompere periodicamente il termine di prescrizione quinquennale - oltre ad essere privato del bene e dell'equo indennizzo, si vedesse costretto a pagare le spese legali e giudiziarie, nonostante avesse subito la spoliazione di un diritto costituzionalmente garantito.

In un caso, una procedura espropriativa promossa da un Comune aveva dato luogo alle rimostranze di un proprietario, che sollecitava il pagamento dell'indennizzo per un terreno occupato nel lontano '84.

L'articolata cronistoria della vicenda, fatta dal dirigente dell'Ufficio espropriazioni di quel Comune - che ha potuto richiamare i ripetuti tentativi dell'Ente di definire bonariamente i rapporti pendenti e che, comunque, confermava la disponibilità dell'Amministrazione per la risoluzione dei problemi - ha sdrammatizzato la situazione e l'ha avviata a soluzione.

Sono pure pervenute segnalazioni relative all'esecuzione di opere pubbliche: si è trattato per lo più di richieste per opere urgenti sulla viabilità, per la realizzazione di parcheggi e per interventi a tutela della pubblica incolumità, per irregolare addebito di spese per il mancato pagamento di lavori eseguiti, per la emissione del "buono contributo" previsto per la riattivazione delle abitazioni danneggiate dal terremoto del 1984.

A questo proposito, il difensore civico ha svolto un complesso intervento per superare il rifiuto di un Sindaco (per sue perplessità sul diritto del beneficiario) ad emettere il "buono-contributo" nonostante quel diritto fosse stato inequivocabilmente e definitivamente statuito nella decisione di un ricorso straordinario al Capo dello Stato (promosso dal destinatario del contributo).

Una riunione delle parti interessate - convocata presso la stessa sede del Municipio, dopo una faticosa opera di mediazione del difensore civico - ha consentito di non dover dare seguito alla diffida (già notificata al Sindaco) e alla conseguente nomina di un commissario ad acta (ai sensi dell'art. 17, comma 45 della L. 127/97) per l'emissione del "buono". Cosa questa che, tra l'altro, avrebbe esposto l'Amministratore sul piano della responsabilità patrimoniale per le ulteriori spese.

La vicenda si è quindi conclusa con enorme vantaggio per entrambe la parti - anche grazie ad un incisivo intervento di questo Ufficio presso il Dipartimento della protezione civile, che doveva erogare l'importo del "buono" in questione - ponendo fine ad una accesa conflittualità che, dalla sede della giurisdizione amministrativa, si stava già sviluppando nella sede penale.

15.14 Trasporti

L'interessamento del Difensore civico nel settore del trasporto pubblico locale ha avuto come principale referente l'Azienda pubblica regionale (ARPA), con i cui dirigenti si sono svolti vari incontri di approfondimento, caratterizzati da spirito di fattiva collaborazione.

Gli interventi di maggiore interesse hanno avuto ad oggetto:

a) il miglioramento delle corse Pescara – L'Aquila e viceversa –

Raccogliendo le lamentele di numerosi viaggiatori pendolari (studenti, impiegati ecc.) che, giornalmente o settimanalmente, si spostano tra le due Città, il Difensore civico ha convocato un incontro con il Direttore Generale ed i funzionari dell'ARPA. Questi che hanno aderito alle principali richieste dei viaggiatori, tra cui una fastidiosa e inutile deviazione della corsa in partenza dall'Aquila per Pescara delle ore 14,10 (frequentata dai predetti pendolari) e la messa a disposizione, nei giorni di venerdì e sabato, di un autobus con autista pronto a partire dal capolinea dell'Aquila, per eventuale corsa-bis.

b) la revisione delle tariffe sulla linea L'Aquila – Tornimparte

Del problema l'Ufficio è stato chiamato a interessarsi, su richiesta di un Comitato di cittadini di Tornimparte che contestavano le tariffe praticate dall'ARPA agli utenti di alcune Frazioni del Comune, ritenendole più onerose di quelle dovute in base alla distanze effettive delle stesse frazioni dal Capoluogo di regione.

La questione ha richiesto vari incontri con la Direzione generale dell'ARPA, con i Dirigenti regionali del Settore trasporti, con l'Amministrazione comunale di Tornimparte e con il Comitato degli utenti, a conclusione dei quali si è proceduto congiuntamente ad un'attenta misurazione delle distanze che -

per tre delle Frazioni interessate - ha accertato un'ingiustificata maggiorazione delle tariffe fino ad allora praticate.

In tal senso la controversia si è risolta positivamente - con la rideterminazione delle tariffe da parte dell'ARPA - sospendendo così un pericoloso sviluppo in sede giudiziaria (già avviato attraverso uno studio legale).

Nell'occasione il Difensore civico ha prospettato l'opportunità che, nella nuova legge regionale sulle tariffe del trasporto pubblico locale (in corso di elaborazione) si tenga conto delle particolari esigenze delle zone interne, anche attraverso un più diretto coinvolgimento delle Comunità Montane (com'è, d'altronde, nello spirito della legge 97/94 sullo sviluppo di tali zone).

- c) Il problema di un migliore collegamento tra il capolinea della L'Aquila - Roma (presso la Stazione Tiburtina) e la Stazione Termini di Roma

Nell'incontro con la Direzione Generale dell'ARPA, il Difensore civico ha proposto lo studio di una convenzione con la Gestione della Metropolitana della Capitale per consentire ai viaggiatori ARPA in arrivo alla Stazione Tiburtina di usufruire dello stesso biglietto per raggiungere il centro della Città in metropolitana. L'idea sarà vagliata con attenzione dall'Azienda.

- d) Il problema del trasporto di piccoli animali (cani in particolare) sugli autobus di linea

La questione è stata posta dalla singolare avventura di una giovane viaggiatrice, che portava con sé - all'interno di apposito cesto - un cagnolino sulla linea Roma - L'Aquila - Teramo.

Senonchè, mentre l'autista della prima tratta non faceva alcuna obiezione al trasporto dell'animale, alla partenza del pullman dall'Aquila per Teramo un altro conducente invitava la

viaggiatrice a scendere (nonostante la tarda ora serale e la mancanza di ulteriori corse per Teramo), costringendola a farsi riaccompagnare a Teramo da un proprio familiare (che la raggiungeva col proprio mezzo a L'Aquila).

La viaggiatrice, dopo aver chiesto inutilmente alla Direzione provinciale dell'ARPA il rimborso delle spese sostenute, chiedeva l'intervento del Difensore civico, che riteneva la richiesta meritevole di ogni considerazione.

I fatti riferiti lasciavano molti dubbi sul comportamento dell'autista, che non aveva affatto tenuto conto di circostanze che certamente potevano giustificare la deroga al divieto di trasporto di animali, visto che l'art. 20 del Regolamento interno ARPA espressamente prevede la possibilità di trasportare "piccoli cani purché tenuti sulle ginocchia e/o dentro gabbie, cesti e analoghi imballaggi".

Tanto più che il primo tratto del viaggio si era svolto in compagnia del cagnolino, con l'esplicito assenso degli autisti e con le garanzie verbali offerte dall'Agenzia di Roma addetta al rilascio di biglietti.

Senso di responsabilità avrebbe inoltre dovuto far attentamente valutare all'autista le conseguenze (anche sul piano umano) cui sarebbe andata incontro l'utente interessata per il fatto di dover interrompere, in quelle circostanze, un viaggio già iniziato in compagnia della madre.

Di qui la sollecitazione all'ARPA di esaminare favorevolmente la richiesta di rimborso delle spese sostenute e la successiva comunicazione della Direzione generale che assicurava l'avvenuto rimborso e l'avvio di una contestazione, di carattere disciplinare, al bigliettaio responsabile del disservizio.

- e) Le agevolazioni agli invalidi sui mezzi di trasporto pubblico.

Il 1998 è stato un anno di incertezze e di confusione nell'applicazione delle agevolazioni tariffarie a favore degli invalidi - previste dalla L.R. 114/98 - le cui norme avevano dato luogo a situazioni di conflittualità, anche in sede giurisdizionale tra Comuni competenti al rilascio delle tessere di esenzione e le società di gestione del trasporto pubblico locale, determinando altresì problemi sul piano della reale copertura finanziaria del regime delle agevolazioni.

Di qui l'indirizzo della Regione di rivedere tutto il sistema delle agevolazioni, introducendo una quota a carico degli utenti beneficiari in modo da rapportare le risorse finanziarie all'uso effettivo del mezzo di trasporto da parte dei titolari di tessere di esenzione dal ticket.

A fronte di numerose proteste di cittadini inabili, il Difensore civico ha seguito l'iter dell'emananda normativa di revisione presso il competente Assessorato regionale ai trasporti. Qui si è potuto constatare la disponibilità dei Dirigenti del Settore a predisporre - prima che scada il periodo di sospensione degli effetti della L. 114, previsto da un recente provvedimento legislativo del Consiglio regionale - una nuova formulazione dell'art. 3 comma 1, lett. a) della predetta legge che includa, tra i beneficiari delle tariffe speciali, i soggetti comunque affetti da invalidità civile non inferiore all'80%.

In tale modo si verrebbero a superare le ambiguità del testo attuale, che sembrerebbero restringere l'attribuzione dei benefici in parola solo a chi abbia avuto il riconoscimento come invalido per causa di lavoro o di servizio (ma non anche per chi abbia riconosciuta un'invalidità per patologia).

15.14.1 Il trasporto scolastico nei piccoli Comuni montani – Un problema che attende soluzioni urgenti e adeguate

E' venuta all'attenzione dell'Ufficio anche l'annoso problema del trasporto degli alunni delle scuole elementari e medie, dai piccoli centri montani alle rispettive sedi scolastiche.

La questione è tornata di attualità, soprattutto a seguito delle lagnanze dei genitori di alunni residenti in Frazioni lontane dal Capoluogo comunale (sede della scuola) o costretti a recarsi in altri Comuni, per effetto dell'accorpamento delle strutture scolastiche.

Nonostante il problema interessasse solo poche unità di scolari, lo scrivente ha avvertito la necessità di approfondirlo, anche per soluzioni di più vasto respiro e per coinvolgere nel problema i diversi livelli istituzionali.

A tal fine ha promosso, presso il proprio Ufficio, un incontro con il Presidente della Comunità Montana interessata e con i Sindaci e Amministratori di alcuni Comuni del comprensorio per affrontare il tema del trasporto scolastico, sia in relazione ai casi specifici, sia in termini di intervento programmatico più generale.

Al di là delle situazioni particolari – per le quali i Sindaci si sono impegnati a trovare una soluzione, almeno temporanea – l'incontro è servito a porre in primo piano l'esigenza che la Comunità Montana si faccia promotrice di un programma tecnico-operativo per organizzare il servizio nell'ambito dell'intero comprensorio, in modo da razionalizzare l'uso dei mezzi e del personale e di garantire il servizio stesso anche a coloro che si trovassero nelle zone logisticamente svantaggiate.

Dell'argomento è stato investito anche il Settore del diritto allo studio della Giunta regionale (presente peraltro all'incontro con l'Assessore regionale) perché – in sede di predisposizione del prossimo Piano regionale di settore e di aggiornamento della normativa contenuta nella L.R. 78 del 1978 – vengano introdotte precise disposizioni che diano

priorità assoluta, nella concessione di contributi, alle richieste delle Comunità Montane che intendano gestire il servizio in forma associata.

Altre questioni portate all'attenzione dell'Ufficio riguardano.

- la sollecitazione di una amministrazione comunale perché il tratto stradale antistante l'ingresso di un importante stabilimento industriale fosse attrezzato con idonei sistemi di dissuasione della velocità, a tutela dell'incolumità pubblica.

L'intervento dell'Ufficio ha fatto sì che l'ente proprietario della strada provvedesse subito al rifacimento della segnaletica orizzontale e alla realizzazione di sistemi di dissuasione disegnati a terra; nel contempo, è stato assicurato che si sarebbe poi provveduto a disciplinare definitivamente il traffico sulle aree prospicienti gli ingressi dello stabilimento.

- la segnalazione di disservizi ARPA sulla linea L'Aquila-Avezzano.

Tra l'altro, veniva riproposto il problema dei ritardi dovuti all'impiego di corse bis sulle direttrici di maggior traffico negli orari critici della giornata.

L'Azienda, in questo caso, si è impegnata a verificare la situazione di carico al capolinea per valutare la possibilità di accogliere la richiesta degli utenti di far trovare, in certi orari, mezzo ed autista per la corsa "bis", già pronti.

- la protesta di un cittadino cui gli uffici della Motorizzazione civile non consentivano la reimmatricolazione di una vecchia moto, radiata dal PRA, a meno che l'interessato producesse una dichiarazione di conformità tecnica da parte della ditta produttrice (ormai impossibile da ottenere, perché il mezzo era fuori produzione).

La soluzione è stata poi individuata, con la mediazione del Difensore civico, nella possibilità di sostituire alla dichiarazione di conformità di cui sopra la dichiarazione di dismissione di quella produzione da parte dell'Azienda e successiva dichiarazione di conformità da parte di un tecnico iscritto all'albo.

15.15 Turismo

Gli interventi del Difensore civico in questo settore si sono incentrati in gran parte nella trattazione di pratiche e problematiche afferenti alla difficile fase di passaggio dallo Stato alle regioni delle competenze in materia di demanio marittimo avente finalità turistico ricreative.

Alle difficoltà interpretative ed operative, create dalla normativa statale di delega delle predette funzioni, si sono accompagnati ulteriori profili problematici legati all'applicazione della legge regionale di settore n. 141 del 17 dicembre 1997, la quale ha dettato una disciplina organica della materia – imperniata sulla sub-delega delle principali funzioni ai Comuni – che, tuttavia, prevede una fase transitoria di gestione diretta da parte della Regione, da realizzare con il supporto tecnico della Capitaneria di Porto.

Tale intreccio di competenze ha creato non pochi problemi di raccordo tra Assessorato regionale al turismo e uffici della Capitaneria di Porto, in relazione ai quali lo scrivente ha svolto un'intensa attività di mediazione e di consulenza, per sbloccare delicate situazioni di stallo o di ritardo nel rilascio o nel rinnovo delle concessioni.

Temi oggetto di particolare attenzione sono stati:

- 1) la questione dell'assegnazione di aree del demanio marittimo - in presenza di più domande di concessione - per la quale l'art. 37 del Codice della navigazione detta alcuni criteri di preferenza ("richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico oppure che realizzi attrezzature non fisse e completamente amovibili) disponendo altresì che, qualora non

ricorrano le predette ragioni di "preferenza", si procede a "licitazione privata".

Al riguardo lo scrivente ha fatto rilevare che le richiamate disposizioni del C.N. - applicabili in assenza di diversa disciplina regionale - contengono una trama a maglie larghe, nel senso che individuano criteri selettivi piuttosto elastici, ricorrendo a parametri dotati di un alto tasso di discrezionalità (garanzia di proficua utilizzazione della concessione, maggiore corrispondenza dell'uso all'interesse pubblico), ovvero a condizioni comuni a una molteplicità di istanze e , come tali, scarsamente selettive (non fissità e completa amovibilità delle attrezzature); di talchè - anche per coerenza con i nuovi principi sulla trasparenza amministrativa (art. 12 legge 241/90) - appariva quanto mai opportuno, se non necessario, introdurre elementi di valutazione oggettivi più dettagliati, prima ancora che si addivenisse alla fase (residuale) della licitazione privata.

Spettava perciò alla Regione darsi una propria disciplina di sviluppo di quella statale e, comunque, chiarire la propria posizione nei riguardi della Capitaneria di Porto (nell'ambito dei poteri istruttori a questa attribuiti in forza dell'apposita Convenzione prevista dall'art. 16 della L.R. 141/97).

Appariva evidente infatti che, fin quando non fosse divenuta operativa la sub-delega ai Comuni ex art. 4 della L.R. 141/97, era da escludere ogni ipotesi di coinvolgere nella procedura di gara l'ente locale interessato, mancando un'esplicita autorizzazione legislativa.

In questo senso si stanno adoperando gli Uffici dell'Assessorato regionale, con la predisposizione di apposita direttiva (ed in attesa di una ridefinizione, in via legislativa, della materia).

- 2) il problema della competenza regionale a disciplinare i procedimenti di concessione delle aree del demanio marittimo. Anche in relazione a quanto detto in precedenza, l'Assessorato regionale al turismo ha espresso dubbi sul fatto che la Regione possa intervenire a regolamentare i criteri per la concessione delle aree, alla luce dell'art. 20 comma 8 della legge delega n. 59 del 1997, che ha riservato allo Stato la competenza ad emanare appositi regolamenti per disciplinare i procedimenti di concessione contemplati dall'art. 37 del Codice della Navigazione.

La questione assume pregnante rilievo, coinvolgendo i rapporti interistituzionali tra Stato e Regioni.

Al riguardo lo scrivente ha osservato che, fin quando il Governo non emani i previsti regolamenti delegati, nulla dovrebbe impedire alla Regione di darsi norme di organizzazione delle funzioni delegate (anche ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 616/77), essendo l'esercizio della potestà normativa naturalmente connesso al rapporto delegativo tra Stato e regioni.

D'altronde, la devoluzione dei poteri concessori in tema di demanio marittimo destinato ad attività turistiche e ricreative si collega in termini di stretta complementarietà e strumentalità a materia di competenza regionale (turismo e industria alberghiera).

Il che ovviamente non poteva non suscitare dubbi e perplessità sulla scelta del legislatore nazionale di prevedere una riserva di regolamento statale per la disciplina di profili attinenti al modo in cui l'ente delegato (regione) disciplina le modalità del rilascio concessioni.

Dai contatti avuti con la Presidenza del Consiglio dei ministri è risultato che tali perplessità erano condivise dai competenti Uffici

governativi che si occupano della predisposizione dei regolamenti delegati di cui al citato art. 20 comma 8 della legge 59/67, i quali hanno (ufficiosamente) fatto intravedere l'intendimento del Governo di non fare uso del potere regolamentare di che trattasi.

Ciò dovrebbe indurre la Regione a darsi al più presto una disciplina di ulteriore dettaglio rispetto a quella contenuta nell'art. 37 C.N.

A tal fine lo scrivente è tornato a suggerire il ricorso allo strumento legislativo, soprattutto ove si vogliano introdurre nel procedimento concorsuale per l'assegnazione di nuove concessioni limiti e condizioni che non siano espressamente previsti nella vigente normativa, statale o regionale.

3) i rapporti tra Regione e Capitaneria di Porto

La questione è stata più volte oggetto di incontri e di chiarimenti con le strutture interessate, per via dell'esistenza di una Convenzione tra la Regione e la Capitaneria di Porto, risalente a data anteriore all'entrata in vigore della L.R. 141/97 (con la quale deve raccordarsi, secondo i principi di ordinazione delle fonti).

Nel discorso si è inserita anche la problematica afferente alla subdelega delle funzioni ai Comuni, disposta dalla citata L.R. n. 141/97.

Sul primo punto, l'Ufficio ha ricordato che le funzioni attribuibili alla Capitaneria di Porto devono necessariamente avere carattere istruttorio (nel quadro di un rapporto di "avvalimento" di un ufficio dello Stato, secondo lo spirito del D.P.R. 616/77 e delle leggi Bassanini sul decentramento).

E' indubbio infatti che le funzioni decisionali delegate dallo Stato alle regioni non possono formare oggetto di subdelega con atto amministrativo o negoziale (quale la citata Convenzione),

sussistendo, tra l'altro, una precisa riserva di legge statutaria (art. 10 dello Statuto abruzzese).

Sicchè, i compiti attribuiti alla Capitaneria di Porto con la suddetta Convenzione non possono in nessun caso ricomprendere attività provvedimentali (quali: revoche, sospensioni delle concessioni, applicazione di sanzioni amministrative e così via).

Sul secondo punto, invece, è stato fatto rilevare che, per l'esercizio della subdelga ai Comuni, la L.R. 141/97 non contiene un termine prestabilito per il passaggio delle funzioni in sede locale; sicchè la concreta operatività della subdelega finisce per essere rimessa alla determinazione della Giunta regionale; in questo quadro, occorreva però attrezzarsi, per evitare una situazione di inerzia normativa, che avrebbe paralizzato l'iter di numerosissime pratiche di concessione pendenti.

15.15.1 La ridisciplina delle "Pro-Loco" tra ambiguità e incertezze interpretative

Il destino delle Associazioni "Pro-Loco" non sembra dei migliori, in questa fase di riordino e di decentramento delle funzioni.

Alcune di loro hanno espresso disagio e malumore per i ritardi nell'erogazione dei contributi del 1995/96 e 97 e per l'incertezza su chi debba provvedere all'assegnazione dei contributi per gli anni successivi; e ciò alla luce di un'ambigua disposizione - contenuta nell'art. 6 della L.R. 54/97 - che delega alla Province la "istituzione e tenuta dell'Albo provinciale delle Associazioni turistiche Pro-Loco".

Il difensore civico ha richiamato l'attenzione degli uffici della Regione e delle Province sull'opportunità di riflettere sul tenore letterale e logico della norma di delega, la quale sembra limitare l'esercizio in via delegata a

due sole funzioni (istituzione e tenuta dell'Albo), senza prevedere invece – a differenza di altre tipologie di funzioni contemplate dallo stesso art. 6 – l'esercizio di attività comunque afferenti ai rapporti con le Associazioni Pro- Loco (incentivazioni, approvazione degli statuti ecc).

Il tema non è di poco conto, ed in tal senso lo scrivente lo ha girato alla competente struttura regionale, perché venga chiarito in ogni suo aspetto (in sede legislativa), anche ad evitare eventuali contestazioni e responsabilità.

15.16 Urbanistica e Parchi

Circa 60 nel corso del '98 le richieste di intervento, con le quali sono state sollevate complesse questioni di carattere urbanistico e paesaggistico, spesso con i Comuni come interlocutori (sia per le competenze proprie sia come destinatari privilegiati delle deleghe regionali).

I profili controversi hanno riguardato: il campo delle concessioni edilizie (ritardi nel rilascio o contestazioni del rilascio a terzi ecc.), la segnalazione di abusi edilizi, il mancato rilascio del certificato di abitabilità, problemi interpretativi di norme urbanistiche statali e regionali (per queste ultime, segnatamente, della L.R. 13 del 10 marzo'98, che reca norme per la determinazione degli oneri di urbanizzazione e di costruzione).

15.16.1 Le "prescrizioni" agli strumenti urbanistici devono essere puntuali

Un contributo collaborativo ed una mediazione che aiutassero ad uscire da una intricata vicenda urbanistica sono stati chiesti al Difensore civico da un Comune e da una Provincia, impegnati a definire, per quanto di competenza, l'iter approvativo di un piano regolatore esecutivo (che si prolungava da tempo, per via di alcuni controversi profili procedurali).

In sintesi, si era verificato che un Consiglio provinciale – su conforme parere della Sezione Urbanistica Provinciale – aveva approvato, con stralci e prescrizioni, il P.R.E. rimettendolo poi al Comune, il cui Consiglio comunale, nello stabilire di recepire integralmente gli stralci e le prescrizioni, incaricava il Sindaco perché provvedesse a far adeguare la normativa ed i relativi elaborati tecnici del P.R.E. (secondo le prescrizioni e gli stralci voluti dal Consiglio provinciale), riservandosi però di provvedere

con successivo atto all'approvazione della normativa e dei relativi elaborati tecnici indicati dalla Provincia.

Senonchè, una volta ridefiniti gli elaborati tecnici di P.R.E., il Consiglio comunale (più volte riconvocato) non riusciva a deliberare l'approvazione dei suddetti elaborati.

Tale inerzia del Consiglio comunale portava però come conseguenza – in base all'art. 11 della L.R. n. 18/83, applicabile per effetto di una norma transitoria – che il P.R.E. doveva intendersi "formato", dal momento che lo stesso Consiglio aveva altresì deliberato "integrale assenso" alle decisioni della Provincia ed aveva altresì esaurito (per decorrenza del termine perentoriamente fissato dalla legge) il potere di controdedurre ulteriormente alle prescrizioni della Provincia.

Nel corso di un incontro con amministratori e funzionari del Comune, della Provincia e della S.U.P. – e poi con una nota specifica – il Difensore civico sottolineava tuttavia che lo strumento urbanistico doveva intendersi formato, oltre che per la parte che non aveva costituito oggetto di rilievo da parte della Provincia, limitatamente alla parte in cui era possibile integrare o correggere (con attività di mera esecuzione tecnica e burocratica) le previsioni del Piano con le prescrizioni del Consiglio provinciale.

D'altronde alla riserva di "approvazione" espressa dal Consiglio comunale non poteva darsi altro significato se non quello di rinviare ad una successiva verifica la corretta esecuzione (da parte dell'Ufficio Tecnico) della volontà di aderire integralmente alle prescrizioni (e non certo quella di formulare un dissenso sulle prescrizioni della Provincia).

Ma l'aspetto più controverso della vicenda consisteva in una singolare "prescrizione" (dettata dalla Provincia), che invitava il Comune a introdurre nelle N.T.A. un apposito articolo che disciplinasse il problema di taluni asservimenti pregressi.

Lo scrivente faceva in proposito rilevare che detto invito non poteva ricondursi alla nozione di "prescrizione" (nel senso voluto dalla normativa urbanistica regionale) in quanto, per la sua generica formulazione, non aveva un contenuto precettivo puntuale e autosufficiente, visto che soltanto in un'ulteriore riunione (successiva al perfezionamento del P.R.E.) la S.U.P. indicava l'esatto tenore della norma da aggiungere alle N.T.A.

Nonostante su tali conclusioni si fosse riscontrato – dopo ampio approfondimento – unanime consenso di amministratori e funzionari, la vicenda riservava tuttavia qualche ulteriore strascico, dovuto all'iniziativa del Comune di pubblicare lo strumento urbanistico con l'inserimento dell'articolo aggiuntivo, in relazione al quale lo scrivente ha ritenuto doveroso ribadire il netto dissenso (già chiaramente e inequivocabilmente manifestato).

Al di là di tale aspetto, la questione merita attenzione in quanto il ricorso a "prescrizioni" generiche da parte degli organismi deputati al controllo degli strumenti urbanistici non è un fenomeno isolato e va evitato, per non creare seri problemi in sede di interpretazione e di applicazione delle scelte urbanistiche.

15.16.2 La revisione delle tabelle parametriche - I punti oscuri della L.R. 13/98

L'entrata in vigore della L.R. 10 marzo 1998 n. 13 – recante disposizioni in tema di determinazioni dei contributi di concessione edilizia – aveva indotto alcuni amministratori e funzionari di Comuni abruzzesi a chiedere l'avviso del Difensore civico circa il termine entro cui i Consigli comunali erano tenuti a revisionare le tabelle parametriche, in conformità alla nuova disciplina regionale.

Il quesito nasceva dal fatto che, mentre il 1° comma dell'art. 11 della citata legge stabilisce che la revisione in questione va deliberata entro 60

giorni dalla sua entrata in vigore, il precedente art. 10 fa carico alla Regione di predisporre – entro 180 giorni – il “regolamento attinente le modalità per il calcolo dei volumi e alla superficie utile, di concerto con l’A.N.C.I.”

Da ciò il dubbio che l’emanazione della disciplina regolamentare potesse fungere da presupposto per la revisione delle tabelle parametriche.

In effetti, la formulazione delle disposizioni legislative dianzi richiamate lasciavano qualche margine di incertezza; tanto più che il termine per la fissazione delle modalità per il calcolo dei volumi e della superficie utile non è quello di 180 gg., di cui all’art. 10 (che prevede la “predisposizione” del regolamento), bensì quello di 300 gg., risultante dal coordinamento dell’art. 10 con l’art. 12, comma 3, ultima alinea.

La disarmonia tra le predette norme e la non felice formulazione (sul piano letterale, logico e sistematico) delle stesse derivava, evidentemente, da un loro mancato coordinamento in sede di emendamenti, intervenuti nell’iter di formazione di legge.

Stante comunque la ristrettezza del termine imposto alle Amministrazioni comunali per applicare le nuove tabelle parametriche – pena l’intervento sostitutivo della Regione – e considerata la difficoltà di intervenire tempestivamente per chiarire in via legislativa i dubbi sollevati, si suggeriva di emanare subito una circolare esplicativa che desse un indirizzo unitario ai fini dell’applicazione della normativa, secondo i comuni canoni di interpretazione.

In tale ottica veniva però espresso l’avviso che la disposizione dell’art. 11 avesse comunque carattere preminente rispetto a quella del precedente art. 10, nel senso che la revisione delle tabelle parametriche andava comunque deliberata nel termine di 60 gg. dall’entrata in vigore della legge, facendo riferimento – in attesa dell’emanazione del

regolamento regionale – alle modalità per il calcolo dei volumi e della superficie utile, stabiliti con D.M. del 10 maggio 1977.

E' sembrato infatti logico ritenere che le richiamate disposizioni ministeriali mantenessero la loro vigenza fin quando non fossero sostituite da diversa disciplina regionale.

Con l'occasione è stata altresì segnalata, per le iniziative del caso, l'opportunità di chiarire altri punti della legge che si prestavano ad equivoci.

La soluzione a queste problematiche è stata poi data con l'approvazione di una nuova legge (la L.R. 23 settembre 1998 n. 89), che reca disposizioni in materia di determinazioni dei contributi di concessione edilizia e modifiche ed integrazioni della L.R. 13/98.

15.16.3 *Gli interrogativi sul calcolo del condono dei locali agricoli oggetto di trasformazione*

Un altro intervento verso il Servizio urbanistica della Giunta è sembrato necessario per promuovere l'emanazione di una circolare esplicativa in tema di calcolo dell'oblazione e delle superfici da condonare ai sensi delle Leggi 47/85 e 724/94 e successive modifiche e integrazioni nelle varie ipotesi di mutamento di destinazione d'uso.

Infatti, nonostante un precedente parere – reso dallo stesso Servizio su un quesito posto da un Comune - e il formarsi di un concorde indirizzo giurisprudenziale della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, molti Uffici tecnici comunali hanno trovato difficoltà interpretative soprattutto nei casi di trasformazione in altro uso di locali agricoli, a suo tempo condonati (nella misura del 60% della superficie utile).

A tal proposito qualcuno riteneva che l'abuso andasse condonato applicando la tipologia 1, 2 o 3, a seconda dei casi, con il pagamento

dell'intera superficie utile abitabile (trattandosi di abuso totale, con variazione degli standard).

Altri invece ritenevano che la superficie stessa andasse computata solo per il 40% - applicando l'oblazione unitaria in tipologia 1, 2 o 3 - considerando i locali originari come accessori all'abitazione (e quindi acquisiti già per il 60% della superficie utile).

Altri infine applicavano a tale tipo di abuso la tipologia 4, con pagamento forfettario di £. 5.000.000 (in base alla legge 724/94), alla stregua di un abuso eseguito senza opere (in quanto locali esistenti).

Si era quindi avvertita la necessità di richiamare l'attenzione dell'Assessorato sull'opportunità di emanare detta circolare per tutte le Amministrazioni comunali, al fine di pervenire ad un'applicazione della legge il più possibile unitaria ed univoca, evitando il formarsi di un dispendioso e diffuso contenzioso giudiziario.

Anche in questo caso il Settore urbanistica ha ritenuto di rinviare la soluzione del problema alla sede legislativa, avendo in preparazione una legge di revisione della normativa urbanistica generale e una sui cambi di destinazione d'uso.

15.16.4 L'istituzione del Parco naturale "Monti Simbruini-Ernici" – Un'utile riflessione

L'Ufficio si è dovuto interessare anche alla proposta legislativa di istituzione del Parco naturale "Monti Simbruini-Ernici", in relazione alla quale si è costituito in Tagliacozzo apposito Comitato promotore di un referendum consultivo.

Il coinvolgimento dello scrivente nella questione va imputato ad una norma dello statuto del Comune di Tagliacozzo che prevede la presenza del difensore civico regionale quale componente della Commissione chiamata a decidere sull'ammissibilità del referendum consultivo.

Nell'ambito del lavoro della Commissione, lo scrivente ha rilevato che il disegno di legge proposto dalla Giunta regionale si era formato, non secondo il procedimento dettato dall'art. 4 della L.R. 21.06.96 n. 38 – che prevede il diretto coinvolgimento degli enti locali nella fase consultiva – bensì avvalendosi del regime derogatorio previsto dall'8° comma dello stesso art. 4 per la istituzione delle "Riserve naturali", la cui istituzione fosse stata richiesta da almeno due anni dalla data di entrata in vigore della predetta L.R. 38/96.

Quest'ultima procedura non è però sembrata estensibile all'istituzione di "parchi naturali regionali", dal momento che la specialità della predetta norma ne imponeva una stretta interpretazione e, d'altronde, la possibilità di far ricorso ad una procedura assai semplificata era espressamente riferita a fattispecie concettualmente distinta (riserva naturale) e diversamente trattata dal legislatore.

Era poi del tutto evidente che l'estensione in via analogica della disciplina delle "riserve naturali" ai "parchi naturali" avrebbe creato un problema di difficile coordinamento con i commi 1 e 2 dell'art. 22 della legge-quadro 394/91, che eleva la partecipazione degli enti locali alla istituzione delle aree protette a "principio fondamentale di riforma economico-sociale".

Detto principio trovava invece piena corrispondenza nella sequenza procedimentale individuata dai primi 7 commi dell'art. 4 della L.R. 38/96, nei quali si definiscono correttamente i termini e le modalità per garantire il necessario contraddittorio tra la Regione e le autonomie locali interessate.

Dette considerazioni sono state poste all'attenzione dei competenti organi regionali, anche al fine di valutare i rischi di un'eventuale impugnativa – sia in via diretta che in via incidentale – dell'emanando provvedimento legislativo.

15.16.5 Altre questioni trattate

Tra le altre questioni di cui si è occupato l'Ufficio, degne di nota:

- la singolare ed illogica norma transitoria contenuta nell'art. 8 della L.R. 6 dicembre 1997 n. 138, che fa coincidere la data di scadenza delle richieste di contributo per la manutenzione e la ristrutturazione del patrimonio storico-artistico non statale con quella della sua entrata in vigore.

In effetti la stessa norma non ha avuto poi alcuna pratica attuazione, dal momento che il relativo stanziamento non era stato impegnato in tempo utile, eppertanto è finito in economia.

- una richiesta di annullamento di una concessione edilizia perché rilasciata dal Sindaco dopo l'entrata in vigore della L. 127/97, che (modificando la L. 142/90) ha attribuito tale competenza al dirigente dell'ufficio tecnico del Comune.
- una richiesta di intervento nei confronti di un Sindaco che, secondo l'interessato, aveva ritardato oltre ogni ragionevole limite il rilascio di una concessione edilizia per un parcheggio in un cortile condominiale, avanzando dubbi sull'assetto proprietario dell'area su cui avrebbe dovuto insistere il parcheggio.

Precisato all'autore della richiesta che, all'epoca dell'esposto, competente al rilascio della concessione era ormai il Dirigente dell'ufficio tecnico comunale (come ricordato poco sopra), si è suggerito di procedere ai sensi dell'art. 63 della L.R. 18/83, che prevede l'intervento sostitutivo del Presidente dell'Amministrazione provinciale.

- la contestazione del rilascio - prima di una concessione edilizia - di un certificato di abitabilità.

La vicenda - caratterizzata, come spesso capita in casi del genere, da numerosi esposti all'autorità giudiziaria - ha dato luogo, tra l'altro, ad un interessamento diretto e nelle vie brevi sui responsabili degli uffici comunali coinvolti; senonchè questi "accertamenti" hanno portato a concludere che si trattava di una "querelle" tra privati, combattuta con il mezzo degli esposti contro la Pubblica amministrazione (anche quando questa - agli occhi di un osservatore neutrale - sembrava aver agito secondo le regole).

- un certificato di abitabilità per un immobile adibito ad uso agricolo negato da un Comune perché non era stato richiesto il relativo accatastamento.

Il problema nasceva dal fatto che la legge regionale 32/95, sui programmi operativi multifondo (P.O.M), richiedeva il vincolo di destinazione rurale per 10 anni di tali immobili anche per chi, come nel caso di specie, non era imprenditore agricolo a titolo principale.

Senonchè, per accettare la richiesta di accatastamento con quel vincolo di destinazione, l'Ufficio tecnico erariale richiede proprio la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale.

Il caso è stato risolto considerando che il vincolo decennale in questione ha carattere funzionale e non riguarda la classificazione catastale.

15.17 Varie (affari generali, rapporti istituzionali ecc)**15.17.1 Una singolare "licenza" comunale per l'attività di accattonaggio**

Da parte di un cittadino è stato chiesto l'interessamento dell'Ufficio in merito ad una Ordinanza con la quale il Sindaco di una città aveva deciso di sanzionare le attività di accattonaggio, questue, collette, ecc. in luogo pubblico o accessibile al pubblico, "in mancanza della prescritta licenza comunale".

E' stato acclarato che a fondamento di tale potere sanzionatorio - veniva richiamato l'art. 90 del "vigente Regolamento di polizia locale" (approvato nel 1916) che, nel proibire la questua, introduceva nel contempo una deroga per le persone che versassero in particolari situazioni di indigenza e di inabilità al lavoro, sulla base di un certificato dell'Autorità comunale attestante tale status.

Pur attenendo la questione alla sfera di autonomia comunale, lo scrivente ha reputato utile richiamare l'attenzione del Sindaco - nell'ambito dei poteri propositivi e collaborativi attribuitigli dall'art. 16 della legge 127/97 - sull'opportunità di una riflessione sul contenuto dell'Ordinanza, alla luce di radicali mutamenti del quadro normativo, rispetto a quello vigente nel lontano 1916 (si veda l'intervenuta abrogazione dell'art. 156 T.U.L.P.S. e degli artt. 285 e 286 del relativo Regolamento di esecuzione) e di un significativo indirizzo della giurisprudenza costituzionale che ha differenziato - almeno sotto il profilo penale - le forme di mendicizia a seconda della loro invasività o meno (sent. n. 519/95).

D'altronde, l'Ordinanza stessa appariva di assai dubbia legittimità e attuabilità nel punto in cui riservava a (non meglio precisate) Autorità comunali il compito di rilasciare certificati di indigenza o di inabilità al

lavoro, travalicando competenze che - nel nuovo sistema di sicurezza sociale e di assistenza sanitaria - facevano ormai capo ad altri soggetti istituzionali.

La questione ha poi trovato positiva soluzione nella decisione del Sindaco di revocare la discussa Ordinanza.

15.17.2 Referendum consultivi – Una strada sempre più in salita

Materia trattata in più occasioni è quella referendaria.

Al Difensore civico si sono infatti rivolti vari comitati promotori di referendum consultivi, lamentando pretesi atteggiamenti ostruzionistici delle amministrazioni interessate nel far svolgere le consultazioni referendarie, ovvero l'illegittimità e l'incongruenza di norme regolamentari disciplinanti le relative procedure.

In effetti è emersa una certa tendenza delle Amministrazioni in carica a ridurre – in sede regolamentare – gli spazi di esperimento dello strumento referendario, nonostante le enfatiche enunciazioni di principio contenute nei rispettivi statuti.

In questo senso, alcuni regolamenti limitano l'ambito di intervento del referendum consultivo a "problemi locali di interesse generale e di particolare rilevanza", oppure a provvedimenti di esclusiva competenza del Comune. In altri termini, mentre lo statuto valorizza il più ampio e generico parametro dell'interesse locale, il regolamento limita invece la partecipazione popolare a situazioni di livello istituzionale, ovvero prende a riferimento la nozione (più restrittiva e concettualmente distinta) della competenza esclusiva dell'ente locale.

Talvolta vengono dettati condizioni e presupposti oggettivi per l'effettuazione del referendum che introducono margini di ambiguità e di confusione tra referendum consultivo su determinati atti o provvedimenti di competenza dell'Amministrazione comunale e forme di partecipazione

popolare che sembrano piuttosto ricondursi ad istituti a contenuto prevalentemente propositivo.

Devo dare atto che le segnalazioni di tali anomalie alle Amministrazioni locali sono state generalmente accolte come un utile contributo, con l'impegno a provvedere, per il prosieguo, ai conseguenziali adeguamenti normativi.

Numerose questioni sottoposte all'Ufficio riguardano poi il funzionamento degli organi elettivi degli enti locali, con particolare riferimento:

- a) alla validità delle sedute in 2^a convocazione e degli oggetti da trattare;
- b) al rinnovo di organi collegiali o alle designazioni di loro competenza (in particolare quelle attribuite alle minoranze).

Alcuni casi hanno riguardato quesiti in materia di diritto di accesso, posto talvolta in relazione al diritto alla tutela della privacy.

Tra gli altri casi trattati, si segnala la richiesta rivolta all'Ufficio di esprimersi in ordine alla possibilità di rilasciare ad un cittadino - che ne aveva fatto richiesta - copia dei ruoli della nettezza urbana senza violare le norme sulla privacy (introdotte dalla legge 31 dicembre 1996 n. 675).

Nei termini così posti, al quesito non poteva che darsi risposta positiva, dal momento che le notizie in questione non attengono alla tipologia dei "dati sensibili", per i quali la predetta legge ha formulato particolari misure di tutela.

D'altronde, in materia di diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi, l'indirizzo giurisprudenziale si è consolidato nel senso che il diritto stesso debba prevalere sull'esigenza di riservatezza dei terzi, laddove l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa dei propri interessi (Cons. Stato Sez. IV n. 498/98 e Cons. Giust. Amm.va Reg. Sic. N. 171/98).

Nella stessa direzione si è espressa anche una circolare del Ministero dell'Interno, secondo la quale è permesso ai privati di trattare e divulgare, senza il consenso degli interessati, "i dati personali provenienti da pubblici registri, elenchi, atti e documenti conoscibili da chiunque".

Altro problema in materia di accesso alla documentazione amministrativa è stato introdotto da un esposto con il quale veniva lamentato il mancato rilascio, da parte di un Servizio del Genio Civile, di copia informale di un avviso di gara riguardante un Comune, nonché il rifiuto a comunicare il numero di protocollo di un'istanza (che l'autore dell'esposto avrebbe inteso presentare direttamente al predetto ufficio).

Al riguardo si è dovuto precisare che la regione Abruzzo non è ancora dotata di una propria normativa per l'attuazione della legge n. 241/90 in materia di accesso agli atti, per cui è rimessa alla valutazione (ed, in alcuni casi, al buon senso) dei dirigenti delle strutture di volta in volta interessate disporre il rilascio di copie di atti, ovviamente sempre nel rispetto di principi generali contenuti nella richiamata legge, nonché alla luce della copiosa giurisprudenza costituitasi al riguardo in questi anni.

Tuttavia, circa la specifica questione del diniego opposto dalla struttura regionale al rilascio della copia dell'avviso di gara, si è osservato che - sempre alla luce dei principi di cui alla legge n. 241/90 e della costante giurisprudenza - il diritto di accesso può essere esercitato nei confronti della o delle amministrazioni che hanno formato o che detengono gli atti.

Nel caso di specie, non era dato conoscere a quale titolo una copia dell'avviso di gara fosse detenuta presso gli Uffici del Genio Civile e si riteneva quindi che la richiesta di accesso dovesse essere avanzata, in linea di principio, direttamente all'ente che aveva provveduto alla formazione dell'atto medesimo.

Quanto al rifiuto a comunicare gli estremi di protocollo dell'istanza, l'assenza di una disciplina regionale non poteva comunque far venir meno

il diritto di un cittadino a conoscere gli estremi di data e di protocollo di qualsiasi istanza rivolta alla P.A.

SCHEMA DI CONVENZIONE TRA LA REGIONE ABRUZZO ED I COMUNI E LE PROVINCE PER L'ESERCIZIO UNITARIO DELLA TUTELA CIVICA. AI SENSI DELL'ART. 7 COMMA 3 DELLA L.R. 20 OTTOBRE 1995 n. 126.

Premesso che:

- l'art. 7 comma 3 della L.R. 20 ottobre 1995 n. 126 (nel testo introdotto dall'art. 1 della L.R. 12 giugno 1998 n. 45) ha previsto che il Consiglio regionale, su proposta del Difensore civico, può stipulare con Comuni e Province in cui non operi un Difensore civico locale apposite convenzioni per consentire al Difensore civico regionale di intervenire anche nelle materie proprie dell'Ente locale;
- con delibera n..... in data..... il Consiglio regionale dell'Abruzzo ha approvato lo schema-tipo per la stipula della suddetta convenzione, demandando all'Ufficio di Presidenza - d'intesa con il Difensore civico regionale - la valutazione delle richieste di convenzionamento da parte degli enti locali interessati e al Presidente del Consiglio regionale il compito di stipulare l'atto negoziale con i singoli Enti;
- con delibera consiliare n in data l'Amministrazione comunale (o provinciale) di ha richiesto la stipula della convenzione di cui sopra e sulla stessa si sono espressi favorevolmente sia il Difensore civico regionale sia l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale

il Presidente pro-tempore del Consiglio regionale dell'Abruzzo e il Sindaco del Comune (o il Presidente della Provincia) di

STIPULANO

la seguente Convenzione:



WA

Art. 1

(Oggetto)

Il Comune / o la Provincia di affida al Difensore civico della Regione Abruzzo l'ufficio di Difensore civico comunale (o provinciale).

Art. 2

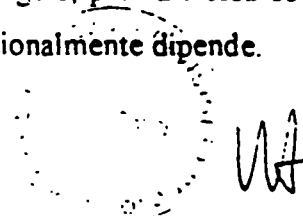
(Contenuto della convenzione)

1. Il Difensore civico regionale esercita tutte le funzioni attribuite al Difensore civico comunale (o provinciale), secondo le disposizioni contenute nello statuto comunale (o provinciale) e nella legge 142/90 nonché nella L.R. 20 ottobre 1995 n. 126 e successive modifiche e integrazioni, in quanto compatibili con le richiamate norme statutarie.
2. Restano fermi le competenze e poteri conferiti al Difensore civico regionale relativamente alle funzioni attribuite o delegate all'Ente locale dalla regione Abruzzo.
3. Rientrano nella competenza del Difensore civico regionale, in forza della presente Convenzione, le funzioni in materia di controllo di legittimità di cui all'art. 17, commi 38 e 39 della legge 15 maggio 1997 n. 127.
4. Ogni modifica alle norme statali, regionali e statutarie in materia di difesa civica si intende estesa all'attività svolta dal Difensore civico regionale in attuazione della presente Convenzione, salvo avviso contrario di una delle parti comunicato tempestivamente all'altro contraente.

Art. 3

(Organizzazione)

1. Per l'espletamento dei compiti di cui all'art. 2 il Comune (o la Provincia di istituisce un proprio ufficio, dotato di strutture e servizi idonei e mette a disposizione personale adeguato alle funzioni da svolgere, previa intesa con il Difensore civico regionale, dal quale lo stesso personale funzionalmente dipende.

A circular stamp, likely an official seal, is partially visible. To its right is a handwritten signature in dark ink, appearing to be 'UA'.

2. Il Comune (o la Provincia) consentono al Difensore civico regionale di utilizzare i locali e il personale messi a disposizione per tenere eventuali riunioni o incontri con amministratori o cittadini residenti nei Comuni vicini (o comunque ricadenti nel comprensorio) o per raccogliere istanze provenienti dal comprensorio stesso.
3. Il personale di cui al comma 1 raccoglie le istanze e ne cura l'istruttoria secondo le direttive del Difensore civico regionale.

Il Difensore civico stabilisce il calendario di ricevimento dei cittadini, dandone comunicazione al Sindaco (o al Presidente della Provincia).

Entro il 30 aprile di ciascun anno, il Difensore civico invierà al Presidente del Consiglio comunale (o provinciale) e al Sindaco (o Presidente della Provincia) una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, corredata da eventuali osservazioni e suggerimenti.

Art. 4

(Durata e oneri)

1. La presente convenzione ha la durata di anni due - decorrenti dalla sua sottoscrizione - e si intende rinnovata di anno in anno, salvo disdetta di una delle parti contraenti con preavviso di tre mesi;
2. Gli oneri finanziari relativi al personale messo a disposizione , alle attrezzature e ai servizi comunque necessari all'espletamento delle funzioni di difesa civica sono a carico del Comune (o della Provincia) di
3. Le spese per l'attività del Difensore civico regionale sono a carico del pertinente capitolo del bilancio regionale.

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE

3.11.1998, n. 99/11:

Schema di convenzione tra Regione Abruzzo e Comuni e Province ai sensi dell'art. 7, comma 3 della L.R. 126/95.

*Omissis***IL CONSIGLIO REGIONALE***Omissis***DELIBERA**

- di approvare l'unito schema-tipo per la convenzione da stipularsi tra il Consiglio e i Comuni e le Province della Regione, ai sensi del vigente articolo 7, comma 3, della Legge Regionale 20 ottobre 1995, n. 126;
- di demandare all'Ufficio di Presidenza e di intesa con il Difensore Civico regionale gli adempimenti relativi alla valutazione delle richieste di convenzionamento da parte degli enti locali interessati e al Presidente del Consiglio Regionale il compito di provvedere alla conseguente stipula delle convenzioni;
- ai sensi dell'art. 17 - comma 32 - Legge 15.05.1997, n. 127, il presente provvedimento non è soggetto a controllo.

IL PRESIDENTE**f.to Illeggibile**

619 nuovo T.U.doc

15.09.1998

I COMMISSIONE PERMANENTE
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

**TESTO UNIFICATO
DELLE
PROPOSTE DI LEGGE NN. 619 ed abb.**

“Norme in materia di difensore civico”

Capo I
NORME GENERALI

Art. 1.

(Ufficio del difensore civico)

1. Al fine di rafforzare e completare il sistema di tutela e di garanzia della persona nei confronti delle pubbliche amministrazioni e di assicurare e promuovere il pieno rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, è istituito, ai diversi livelli istituzionali, secondo i rispettivi ordinamenti, il difensore civico. Il difensore civico collabora con le organizzazioni di difesa civica.
2. Il difensore civico, ferme le competenze attribuite dalla legge alle autorità di garanzia e di vigilanza, agli organi di controllo e all'autorità giurisdizionale, esercita le funzioni di cui alla presente legge.
3. L'ufficio del difensore civico, ai diversi livelli istituzionali nei quali è istituito, gode di autonomia amministrativa e contabile secondo le norme dei rispettivi ordinamenti.

Art. 2.*(Principi dell'azione del difensore civico)*

1. Il difensore civico esercita la sua attività in piena autonomia di giudizio ed indipendenza e non è soggetto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale.
2. Il difensore civico è tenuto a ricevere ciascuna segnalazione o istanza presentate al suo ufficio indipendentemente dalla propria competenza. Qualora il difensore civico valuti la propria incompetenza rispetto a segnalazioni o istanze presentate, provvede ad inviarle all'ufficio competente, dandone contemporanea comunicazione all'interessato.
3. Il difensore civico interviene, a seguito di segnalazioni o istanze presentate da persone fisiche o giuridiche ovvero da formazioni sociali o su specifica segnalazione degli organi di informazione, a tutela di interessi singoli, collettivi o diffusi, al fine di garantire legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità nell'azione di uffici e servizi, anche in attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241.
4. In ogni atto notificato al destinatario è indicata la possibilità di rivolgersi al difensore civico. Le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo, in ogni atto di comunicazione o pubblicizzazione, di informare i destinatari della facoltà di rivolgersi al difensore civico.
5. Il difensore civico non può intervenire in questioni concernenti il rapporto d'impiego o di lavoro con gli enti di cui all'articolo 3.
6. Al difensore civico è affidata la vigilanza su quei settori delle pubbliche amministrazioni e su quelle strutture che svolgono compiti ed erogano servizi nei confronti di particolari categorie di soggetti in condizione di disagio personale e sociale, al fine di verificare che l'attività svolta nei loro confronti sia improntata a criteri di umanità, sollecitudine, ragionevolezza ed equità. Il difensore civico segnala alle autorità competenti modi e tempi necessari per rimuovere le omissioni e le inefficienze riscontrate ed informando, nei casi di particolare gravità, l'opinione pubblica in ordine alle disfunzioni rilevate e ai rimedi proposti.

Art. 3.*(Soggetti destinatari)*

1. Il difensore civico nazionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni statali centrali, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia;
 - b) aziende statali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza dello Stato;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale nazionale o sovraregionale.

2. Il difensore civico regionale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) amministrazioni regionali;
 - b) aziende regionali;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza delle Regioni;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale regionale.
 - e) amministrazioni statali periferiche, con esclusione di quelle che operano nei settori della difesa, della sicurezza pubblica e della giustizia, ed altre organizzazioni di cui al comma 1, limitatamente all'attività da esse svolta in ambito regionale.

3. Il difensore civico locale esercita le sue funzioni nei confronti di:
 - a) province, comuni, comunità montane ed altri enti locali;
 - b) aziende provinciali, comunali ed intercomunali, consorzi pubblici locali ed istituzioni;
 - c) enti pubblici non territoriali sottoposti alla vigilanza provinciale o comunale;
 - d) concessionari di pubblici servizi di ambito territoriale locale;
 - e) soggetti pubblici e privati che comunque gestiscono servizi di ambito territoriale locale.

Art. 4.

(Status del difensore civico)

1. Il difensore civico, se è dipendente da una pubblica amministrazione, è collocato in aspettativa senza assegni per l'intera durata del mandato e non può conseguire promozioni se non per anzianità.

Art. 4-bis

(Durata del mandato)

1. Il mandato del difensore civico nazionale è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.
2. Le province e i comuni disciplinano nei rispettivi statuti e regolamenti la durata del mandato dei difensori civici locali.

Capo II **DIFENSORE CIVICO NAZIONALE**

Art. 5.

(Ufficio del difensore civico nazionale)

1. L'ufficio del difensore civico nazionale è composto:
 - a) dal difensore civico nazionale;
 - b) dai difensori civici aggiunti.
2. Il difensore civico nazionale è nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica.
3. Il difensore civico nazionale nomina, sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, sei difensori civici aggiunti, cui possono essere affidati specifici settori di competenza.
4. In caso di assenza o di impedimento temporaneo del difensore civico nazionale le funzioni vicarie sono svolte dal difensore civico aggiunto delegato o, in mancanza di questo, dal più anziano di età.
5. All'ufficio del difensore civico nazionale sono assegnati dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, collocati fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto di legge a quello prestato nelle rispettive amministrazioni di provenienza. Il relativo contingente è determinato in misura non superiore a trenta unità, su proposta del difensore civico nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del Tesoro e della Funzione pubblica, entro novanta giorni dalla data di nomina del difensore civico nazionale.
6. Le spese di funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono poste a carico di un fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Tesoro. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.
7. Le norme concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio del difensore civico nazionale sono adottate con regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere dello stesso difensore civico nazionale.

Art. 6.

(Requisiti, incompatibilità ed indennità)

1. Il difensore civico nazionale è scelto fra i cittadini che, in possesso dei requisiti per essere eletti senatori, diano prova, sulla base di un documentato *curriculum*, per il prestigio personale e l'attività precedentemente svolta, di competenza in materia giuridico-amministrativa, di competenza e di esperienza nel campo della tutela dei diritti dei cittadini, di conoscenza delle pubbliche amministrazioni e di massima garanzia di moralità e di obiettività.
2. I difensori civici aggiunti devono possedere gli stessi requisiti richiesti per il difensore civico nazionale.
3. L'ufficio del difensore civico nazionale e dei suoi aggiunti è incompatibile con qualsiasi altro impiego pubblico o privato, professione, attività imprenditoriale o carica, anche elettiva. Il difensore civico e i suoi aggiunti, per tutto il periodo del mandato, non possono essere iscritti a partiti politici, né svolgere attività politiche.
4. Al difensore civico nazionale è riconosciuta una indennità di carica pari a quella spettante ai membri della Camera dei Deputati. Ai difensori civici aggiunti è riconosciuta una indennità di carica pari all'80 per cento dell'indennità spettante al difensore civico nazionale.

Art. 7.*(Relazione annuale)*

1. Il difensore civico nazionale, tenendo anche conto delle informazioni raccolte dai difensori civici regionali e locali, redige e trasmette, entro il 30 giugno di ogni anno ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sull'attività complessivamente svolta con riferimento agli accertamenti espletati, ai risultati conseguiti, alle disfunzioni riscontrate, ai rimedi normativi o organizzativi ritenuti utili o necessari. In casi di particolare gravità ed urgenza può essere presentata una relazione straordinaria.
2. Il difensore civico nazionale dà conto periodicamente, tramite la stampa e gli altri mezzi di comunicazione sociale, dei contenuti più rilevanti della propria attività, avvalendosi, se del caso, di mezzi e strumenti posti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche ai sensi dell'articolo 11-bis del decreto legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422. A tal fine può richiedere l'accesso radiofonico e televisivo. Può altresì rendere pubbliche singole questioni, nel rispetto delle eventuali esigenze di riservatezza delle persone coinvolte.

Capo III DIFENSORE CIVICO REGIONALE E LOCALE

Art. 8.

(Difensore civico regionale).

1. Ogni regione istituisce l'ufficio del difensore civico regionale.
2. All'istituzione del difensore civico le regioni provvedono con apposita legge che stabilisce la durata del mandato, l'organizzazione, la copertura finanziaria dell'ufficio e le modalità di funzionamento nell'ambito dei principi fondamentali posti dalla presente legge. Le modalità di nomina del difensore civico regionale sono stabilite dalla legge regionale in modo da garantire l'imparzialità dell'organo.
3. La legge regionale stabilisce l'indennità per il difensore civico, la quale non può essere superiore al trattamento economico complessivo corrispondente a quello di componente del Consiglio regionale; può inoltre prevedere l'istituzione di difensori civici aggiunti e stabilisce altresì le dimensioni massime della dotazione organica e le modalità di reperimento del personale.
4. La legge regionale stabilisce i requisiti e le incompatibilità del difensore civico regionale, in armonia con i principi stabiliti dalla presente legge.

Art. 9.*(Difensore civico locale).*

1. Le province istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
2. I comuni con popolazione superiore ai 50 mila abitanti e le comunità montane istituiscono l'ufficio del difensore civico locale.
3. L'istituzione dell'ufficio, l'organizzazione, il funzionamento, l'organico e le modalità di elezione del difensore civico sono stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale, nell'ambito delle norme di cui alla presente legge.
4. I comuni con popolazione non superiore ai 50 mila abitanti si possono convenzionare fra loro, fino a raggiungere la soglia di 50 mila abitanti, per l'istituzione di un comune ufficio del difensore civico. In mancanza di convenzione, nell'ambito territoriale di tali comuni opera l'ufficio del difensore civico locale istituito dalle amministrazioni provinciali. Nei territori montani opera l'ufficio del difensore civico costituito dalla comunità montana.
5. Il difensore civico locale deve possedere i medesimi requisiti del difensore civico nazionale ed è soggetto alle medesime incompatibilità, limitatamente all'ambito di competenza.
6. Le province si convenzionano con i comuni aventi popolazione superiore ai 100 mila abitanti per stabilire modalità di coordinamento dei rispettivi uffici.
7. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'eventuale istituzione del difensore civico locale aggiunto, definendone il numero. Il difensore civico aggiunto può operare, in base a quanto stabilisce il regolamento, sia per uno specifico settore di competenza, sia per un determinato ambito territoriale.
8. Il regolamento provinciale o comunale stabilisce l'indennità del difensore civico locale che non può comunque in nessun caso superare l'indennità massima stabilita per i membri della giunta del rispettivo ente locale ovvero dell'ente locale avente popolazione equivalente a quello dell'associazione intercomunale.
9. L'articolo 8 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

Capo IV FUNZIONI DEL DIFENSORE CIVICO

Art. 10.

(Funzioni di sollecitazione e di impulso).

1. Le funzioni di sollecitazione e di impulso nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono esercitate sia su richiesta dei soggetti interessati sia d'ufficio e si concludono con specifiche raccomandazioni dirette alle pubbliche amministrazioni stesse. Il difensore civico compie i controlli di legittimità sugli atti degli enti locali previsti dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.
2. Il difensore civico può intervenire su istanza o segnalazione di qualsiasi soggetto, anche se minore, interdetto o inabilitato, nonché enti pubblici o privati e formazioni sociali. L'istanza non è soggetta ad alcuna formalità particolare, è esente da imposta di bollo e può essere presentata a qualsiasi difensore civico operante sul territorio della Repubblica.
3. Il difensore civico interviene qualora rilevi casi di cattiva amministrazione nell'attività svolta dai soggetti di cui all'articolo 3 della presente legge.
4. Il difensore civico, nei limiti della propria competenza, può svolgere indagini relative al rispetto dei principi di legalità, trasparenza, efficienza, efficacia ed equità su tutti i settori delle pubbliche amministrazioni, segnalando agli organi competenti le disfunzioni relative e suggerendo le opportune modifiche da apportare in sede legislativa, regolamentare o organizzativa.
5. Il difensore civico trasmette le istanze relative a casi di cattiva amministrazione imputabili agli organi comunitari al mediatore europeo, dandone contestualmente notizia al soggetto che ha presentato l'istanza.
6. Il difensore civico regionale e locale può promuovere e presentare azioni e ricorsi giurisdizionali a tutela di interessi collettivi o diffusi afferenti alle comunità presso le quali svolge il suo ufficio.
7. Il difensore civico può richiedere all'autorità giudiziaria di essere informato dell'eventuale inizio del procedimento penale relativamente a questioni dal medesimo segnalate. L'autorità giudiziaria informa il difensore civico della richiesta di archiviazione del procedimento penale.

Art. 11.*(Istruzione).*

1. Il difensore civico, ravvisata l'esigenza di intervenire, richiede informazioni o chiarimenti sull'atto o sul comportamento oggetto del suo intervento.
2. In caso di mancata risposta alle informazioni o ai chiarimenti richiesti o qualora non li ritenga sufficienti, il difensore civico può:
 - a) accedere a qualsiasi ufficio dei soggetti di cui all'articolo 3;
 - b) esaminare ed ottenere il rilascio di copia in carta libera ed in esenzione da diritti d'ufficio di qualunque documento relativo all'oggetto del proprio intervento, senza i limiti del segreto d'ufficio, anche qualora si tratti di documenti sottratti all'accesso in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, salvi i limiti previsti per il diritto d'accesso ai documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801;
 - c) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del procedimento o dell'ufficio competente per esaminare congiuntamente la pratica;
 - d) convocare, con congruo preavviso, il responsabile del comportamento per avere i chiarimenti necessari;
 - e) promuovere l'attivazione della conferenza dei servizi o dell'accordo di programma, nell'ipotesi in cui la normativa prevede che ciò possa avvenire ad iniziativa dei privati.
3. Qualora ne ravvisi l'opportunità, il difensore civico può convocare congiuntamente o separatamente le parti per tentare un'azione di mediazione sino al raggiungimento e alla formalizzazione dell'accordo.
4. Il difensore civico è tenuto al segreto su quanto acquisito sulla base di atti esclusi dal diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché su atti segreti o comunque riservati.

Art. 12.

(Conclusione dei procedimenti di sollecitazione e di impulso).

1. Il difensore civico, esaurita l'istruttoria, formula i suoi rilievi alla pubblica amministrazione interessata.
2. Il funzionario o l'organo competente può accogliere le richieste del difensore civico nel termine stabilito dalla legge o da lui indicato; in caso contrario è tenuto a comunicare al difensore civico gli elementi di fatto e di diritto in base ai quali ha ritenuto di non accogliere, anche in parte, le sue osservazioni.
3. Qualora le valutazioni del difensore civico in tutto o in parte non siano state recepite nel provvedimento conclusivo del procedimento, se ne deve dare adeguata motivazione.
4. In caso di inerzia della pubblica amministrazione il difensore civico può richiedere all'autorità competente la nomina di un commissario *ad acta*, qualora si tratti di atti dovuti, illegittimamente omissi. Nei casi previsti dalla legge ovvero quando per ulteriore inerzia l'autorità competente ometta la nomina del commissario *ad acta* nei tempi fissati dalla richiesta, il difensore civico, previa ulteriore diffida, procede alla nomina di un proprio commissario *ad acta*, definendo il termine massimo entro cui il provvedimento deve essere emanato. Le spese relative all'azione del commissario nominato dal difensore civico sono a carico dell'ente inadempiente.
5. Qualora il difensore civico, sollecitato da un'istanza, ritenga che nell'applicazione delle norme di legge o delle disposizioni regolamentari si dia luogo a un'ingiustizia, può suggerire al soggetto chiamato in causa le soluzioni che consentano di regolare secondo giustizia il caso del richiedente e proporre all'autorità competente le misure che egli giudichi atte a porvi rimedio, nonché suggerire le opportune modifiche alle disposizioni legislative o regolamentari.
6. Il difensore civico comunica l'esito dell'intervento all'interessato, indicando le eventuali iniziative che egli può intraprendere in sede amministrativa o giurisdizionale.

Art.13.

(Funzioni di composizione di controversie e rapporti con i ricorsi giurisdizionali).

1. La funzione di composizione dei conflitti è finalizzata sia a tutelare i cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni sia a ridurre il contenzioso esistente presso gli organi giurisdizionali e si esplica mediante l'azione di mediazione tra le parti in lite.
2. Qualora l'istanza al difensore civico abbia ad oggetto un atto amministrativo suscettibile di impugnazione giurisdizionale, essa deve essere presentata dai soggetti interessati entro trenta giorni dalla notificazione o comunicazione in via amministrativa dell'atto. È comunque fatta salva la facoltà di proporre, anche oltre il predetto termine, istanza ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.
3. La competenza dell'ufficio del difensore civico si determina sulla base dell'efficacia degli atti amministrativi suscettibili di impugnazione giurisdizionale. È competente il difensore civico nazionale per gli atti amministrativi ad efficacia nazionale o pluriregionale; è competente il difensore civico, regionale o locale, per gli atti amministrativi con efficacia limitata ai rispettivi ambiti territoriali.
4. L'ufficio del difensore civico provvede alla immediata comunicazione dell'istanza all'amministrazione che ha emanato l'atto, nonché agli altri soggetti, individuabili sulla base dell'atto impugnato, nei confronti dei quali l'atto produce effetti vantaggiosi o pregiudizievoli. Contestualmente, il difensore civico convoca il rappresentante dell'amministrazione cui è imputato l'atto e i soggetti interessati al fine di promuovere una soluzione consensuale della controversia. L'accordo, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n.241, è verbalizzato dal difensore civico ed è immediatamente esecutivo.
5. Il difensore civico può disporre, d'ufficio o su istanza di parte, la sospensione cautelare dell'atto per un periodo non superiore a trenta giorni, e, in caso di omissione di atti da parte dell'Amministrazione, nomina un commissario *ad acta* per l'adozione di essi.
6. Nelle ipotesi disciplinate dal presente articolo la presentazione di una istanza al difensore civico sospende il decorso dei termini per la proposizione di ricorsi giurisdizionali fino a conclusione del procedimento dinanzi al difensore civico e, comunque, per un termine massimo di sei mesi.
7. In caso di pluralità di persone interessate, i rapporti tra i ricorsi giurisdizionali e l'istanza al difensore civico di cui al presente articolo è disciplinata ai sensi dell'articolo 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Gli interessati hanno comunque facoltà di rivolgersi al difensore civico ai sensi dell'articolo 9 della presente legge.

Art. 14.*(Sanzioni).*

1. I destinatari degli interventi del difensore civico sono tenuti ad agevolare il compito del difensore civico stesso.
2. Il difensore civico, in caso di mancata collaborazione da parte dei funzionari interpellati segnala il fatto all'amministrazione di appartenenza al fine dell'adozione di eventuali provvedimenti disciplinari, secondo le norme stabilite dai diversi ordinamenti e secondo quanto disposto dalle norme contrattuali.
3. L'organo competente ad attivare il procedimento disciplinare vi provvede, salvo che, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta del difensore civico, questi non gli comunichi la richiesta di archiviazione con atto motivato.
4. L'esito del procedimento disciplinare è comunicato al difensore civico.

Capo V
ENTRATA IN VIGORE E NORME TRANSITORIE

Art. 15.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore tre mesi dopo il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 16
(Norme transitorie)

1. Le regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano il proprio ordinamento ai principi fondamentali contenuti nella presente legge.
2. Qualora, dopo il termine di cui al comma 1, la regione permanga priva di legge sul difensore civico, il presidente del consiglio regionale nomina il difensore civico regionale che opera come tale, sino alla nomina del difensore civico regionale conseguente all'attuazione della legge regionale nel frattempo entrata in vigore, secondo i criteri e le modalità che la presente legge stabilisce per il difensore civico nazionale.
3. Qualora, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il consiglio dell'ente locale non abbia approvato o modificato il proprio statuto e il proprio regolamento del difensore civico per adeguarlo ai principi della presente legge, il difensore civico regionale nomina a tal fine un commissario *ad acta* che provvede in via sostitutiva entro 60 giorni dalla nomina. Qualora il consiglio regionale o il consiglio dell'ente locale non nomini il difensore civico entro i termini stabiliti dai rispettivi ordinamenti ovvero non nomini il proprio primo difensore civico, il presidente del rispettivo consiglio provvede in via sostitutiva alla nomina del difensore civico che resta in carica sino alla nomina del difensore civico da parte del competente organo.
4. Nei comuni con popolazione non superiore a 100 mila abitanti nei quali l'ufficio del difensore civico è stato costituito ed è operante in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge, l'ufficio medesimo esercita le funzioni previste dalla presente legge sino alla costituzione dell'ufficio comune di cui all'articolo 9, comma 4, che deve avvenire entro un anno.

ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI COMUNALI IN ABRUZZO

(al 31.03.1999)

- Dr. Giovanni Flamini – Comune di Carsoli

- Avv. Alessandra Di Cesare – Comune di Collecervino

- Dott. Antonio Ciccone - Comune di Montesilvano

- Prof. Antonio Di Cesare – Comune di Ortona

- Dr. Attilio Marozzi – Comune di S. Omero

- Prof. Giuseppe di Tommaso – Comune di Vittorito

NB. Il presente elenco tiene conto dei nominativi dei difensori civici comunicati a questo Ufficio

Gli Uffici del Difensore civico

L'Aquila

Via Iacobucci, 4
(sede del Consiglio regionale)
Tel. (0862) 644802 - Fax (0862) 23194

Pescara

Viale Bovio, 425
(sede di collegamento del Consiglio regionale)
Tel. (085) 7671 - Fax (085) 74060

Chieti

Piazza S. Pio X, 59
(sede del Centro servizi culturali)
Tel. (0871) 561049 - Fax (0871) 551593

Teramo

Via Ponte San Giovanni, 3
(sede del CO.RE.CO.)
Tel. (0861) 245343/240382 - Fax (0861) 246342

Nelle ore d'ufficio ci si può rivolgere al

