ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXXVIII
n. 3/4

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE MARCHE

(ANNO 1999)

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

Presentata dal difensore civico della regione Marche

Trasmessa alla Presidenza il 7 marzo 2000

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

Cenni sintetici sul 1999 ..... *Pag.* 5

Elementi di crisi ..... » 7

I consiglieri regionali e locali ..... » 9

Rapporti della difesa civica con la pubblica amministrazione. Un particolare caso significativo ..... » 11

Un intervento sostitutivo di rilievo ..... » 16

Gli altri interventi sostitutivi ..... » 18

Il sisma ..... » 20

Altri casi di intervento ..... » 22

Rapporti con gli uffici periferici dello Stato ..... » 32

Elenco degli interventi ..... » 34

Dati statistici ..... » 41

Allegato ..... » 42

PAGINA BIANCA

Cenni sintetici sul 1999

L'anno trascorso si caratterizza per un incremento sensibile dell'attività . Nell'incremento è compresa una presenza bimensile del relatore o di un funzionario ad Ascoli Piceno, nei locali cortesemente offerti dalla Provincia. Dai dati riassuntivi si osserva che l'attività di difesa civica regionale ad Ascoli Piceno è passata dai 29 casi del 1998 ai 66 del 1999.

L'andamento di crescita ha coinvolto anche i rapporti del difensore civico regionale con gli uffici periferici dell'amministrazione dello stato, attribuiti dalla legge n. 127/97 art. 16 come modificato dalla legge 91/98; impegnativo è stato anche l'esercizio della funzione di nomina di commissari "ad acta" per comuni e province inadempienti di fronte ad obblighi di legge. Non è solo il numero delle disposizioni adottate (tre pù due disposizioni accessorie) poiché ci sono anche i casi in cui la nomina non è stata necessaria a seguito degli inviti rivolti alle singole amministrazioni da parte del relatore.

Infatti è sempre stato applicato il criterio di considerare la nomina del commissario "ad acta" come un rimedio estremo, una lesione inevitabile dell'autonomia che può essere esercitato solo dopo aver posto in essere ogni iniziativa per stimolare all'autocorrezione . Ciò nel rispetto delle norme costituzionali ed ordinarie , della Carta europea delle autonomie locali e delle sue applicazioni, elaborate ed attuate dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa.

Il suo richiamo offre l'occasione per ricordare che il Consiglio Regionale in collaborazione con il Congresso ha organizzato lo svolgimento a ottobre di un incontro in Ancona fra esponenti delle autonomie europee. L'incontro si è concluso con un documento destinato ad avere una funzione importante nella promozione di una Carta europea per le autonomie regionale. In questo quadro si prevede anche la diffusione e i rafforzamento dell'attività di difesa civica nelle sedi territoriali.

Elemento sinergico può essere considerato l'incontro svolto a Firenze a novembre fra difensori civici nazionali e

regionali e rappresentanti delle Commissioni per le petizioni, degli stati dell'Unione Europea con la partecipazione attiva del Mediatore europeo Södermann. Si è concluso con un rinnovato impegno alla diffusione della difesa civica in Europa e alla diffusione della conoscenza e all'attuazione dei diritti dell'uomo.

L'incremento dell'attività ha accentuato nel modesto apparato della difesa civica situazioni critiche già presenti che hanno l'effetto del circolo vizioso: l'incremento aggrava le manifestazioni di crisi e le condizioni di crisi tendono ad ostacolare l'incremento.

Elementi di crisi

La crisi ha momenti acuti quando si determinano le assenze dovute alle più varie legittime ragioni . Si tratta delle ferie, dei congedi per malattie, delle attività di aggiornamento.

Quando le assenze riguardano i funzionari si verifica un rallentamento dell'attività mitigato da una buona capacità di fungibilità che riduce l'effetto di rallentamento, poiché

ciascuno è in grado di far procedere in qualche modo gli interventi affidati agli altri.

Quando l'assenza riguarda l'archivista può procedere solo l'attività istruttoria, mentre si arresta quasi totalmente l'attività di intervento verso l'esterno. Per alcuni periodi di tempo l'archivista è stata assistita da una unità dipendete da una impresa di servizi convenzionati. Durante questi periodi la detta unità ha svolto anche compiti di sostituzione nelle assenze dell'archivista. Da un tempo consistente (circa un anno) l'unità non è stata più assegnata e durante le assenze nessuna sostituzione è stata assicurata dai dirigenti responsabili.

Al momento attuale è prevista una assistenza per due giorni alla settimana e la sostituzione durante le assenze. E' auspicabile che sia prossima la messe in opera.

L'aggiornamento tecnologico, che si sta muovendo verso una sistemazione soddisfacente, è stato attuato con lentezza e richiede ancora interventi di completamento. Le tecnologie sono particolarmente sensibili per la qualità del

servizio e sono in grado di accrescere notevolmente le capacità produttive di tutto l'ufficio, prima ancora dell'incremento numerico.

Per intuire il significato di questa affermazione basta considerare quanto l'aumento quantitativo e qualitativo dei compiti della difesa civica comporti un accrescimento della consultazione di documenti, di dottrina, di giurisprudenza, consultazione che, in mancanza di tecnologie, richiede, come di fatto ha richiesto, la frequenza della biblioteca per un tempo non trascurabile durante l'orario di lavoro.

I consiglieri regionali e locali

Si sono rivolti al difensore consiglieri comunali ed anche regionali esprimendo disappunto per il ritardo nella risposta alle interrogazioni da loro presentate, per altre pretese infrazioni dei regolamenti consiliari o per la difficoltà nell'accesso ai documenti istruttori relativi agli argomenti all'o.d.g. del Consiglio o ad altri documenti.

La risposta del difensore è sempre stata univoca per i rapporti interno al Consiglio nel riconoscere la sovranità del Consiglio regionale, organo costituzionale del potere legislativo della repubblica, ma anche dei Consigli locali, dotati di sovranità politica territoriale e di autonomia "riconosciuta" (e non concessa) dalla Repubblica. Tale sovranità ha come conseguenza l'autoregolazione nella approvazione delle norme interne, nella loro applicazione, nella soluzione dei conflitti interni. Il solo limite è quello della responsabilità penale nel rispetto, per i consiglieri regionali, dell'art. 122 comma 4 della Costituzione. In questa materia è da escludere qualsiasi ingerenza della difesa civica.

Diversa è la soluzione per i diritti di accesso ai documenti. Per il rispetto di questi diritti è legittimo e doveroso l'intervento del difensore civico e quindi l'invito a soddisfarli senza ostacoli né ritardi e senza richiedere motivazioni per la consultazione e la copia di documenti, in considerazione della funzione organica del consigliere. Così ha

fra l'altro statuito il Consiglio di Stato Sez. V con decisione 2045 del 6.12.99.

Rapporti della difesa civica con la P. A.

Un particolare caso significativo

L'attività svolta nell'ultimo anno ha posto in evidenza che si conferma, nella maggior parte dell'apparato amministrativo della regione, un atteggiamento di collaborazione, intendendo per collaborazione non solo l'accettazione dei suggerimenti, ma anche la disponibilità al colloquio, all'esame comune con intenti sinceri senza che poi segua necessariamente l'accettazione dei suggerimenti.

Ci sono, però, alcune resistenze che hanno un significato emblematico e che devono essere superate e intanto attutite perché rallentano in modo sensibile l'opera rivolta ad introdurre progressivamente i criteri di buona amministrazione.

Alcune situazioni con queste caratteristiche sono state illustrate in una relazione stilata ai sensi dell'art. 9,

2° comma, lett. a L. R. 10.10.81 n. 29 e comunicata ai presidenti della Giunta e del Consiglio oltre che ai dirigenti competenti per le singole materie. Il documento è allegato alla presente relazione.

Una questione concerne l'accesso ai documenti da parte degli interessati e dello stesso difensore civico. E' stata vietata la presa in visione e la copia degli elaborati scritti di una prova di concorso dal responsabile che opponeva il segreto d'ufficio.

Questo segreto è fra l'altro sancito da un regolamento della Regione che lo dispone fino alla conclusione dello scrutinio, ma questa disposizione non è conforme alle condizioni per la secretazione che sono dettate dalla legge. Si aggiunga che in proposito esiste giurisprudenza che riconosce il diritto alla presa in visione e alla copia nelle condizioni indicate.

Gli elaborati scritti devono considerarsi a disposizione degli interessati non appena sono stati valutati. Sono così emersi due problemi: quello della non opponibilità del segreto

al difensore civico, che è funzionario della regione legittimato a conoscere gli atti e obbligato a conservare il segreto nei casi che il regolamento deve indicare come corrispondenti alle lettere a, b, c, d, del 2° comma dell'art. 24 della legge 241/90, casi che non ricorrono nell'ipotesi in esame. Correggere questo stato di cose significa dare trasparenza all'amministrazione.

L'occasione fa richiamare l'attenzione su una vicenda concreta dalla quale nasce un suggerimento. Un candidato aveva ricevuto notizia dei voti riportati attraverso la segreteria e un componente della Commissione. Fra parentesi dunque il segreto (illegittimo) che ha funzionato verso il difensore civico non aveva funzionato verso l'interessato. Questi, peraltro, si ritrovò un voto diverso da quello che riservatamente gli era stato comunicato. Mosso da questa vicenda non favorevole al prestigio dell'amministrazione (l'equivoco è stato probabilmente determinato dall'errore ma può rimanere il dubbio nell'interessato che vi sia stata una indebita correzione della valutazione), il difensore civico ha controllato l'operato di due diverse commissioni: una ha

segnalato negli elaborati il voto attribuito, ma nel verbale, pure molto dettagliato, non esiste alcuna menzione del momento e del modo di questa apposizione; l'altra commissione non ha apposto alcuna indicazione del voto negli elaborati.

Questa constatazione conduce al suggerimento che si debba correggere il regolamento citato e che siano previste regole che comportino le segnature del voto sull'elaborato subito dopo la sua lettura, prima della lettura degli elaborati successivi e che di ciò sia data menzione nel verbale. E' una prassi che trova attuazione in casi analoghi di concorsi pubblici e che merita di essere seguita nell'interesse della trasparenza e dell'affidabilità per i concorrenti, ben sapendo che nessuna procedura offre garanzia al cento per cento, ma anche nella convinzione che vi sono possibilità di ottenere un miglioramento delle garanzie.

Va qui menzionato anche un altro fatto. Alla richiesta della copia di un elaborato a concorso concluso, il difensore si è sentito avanzare la pretesa (anche con espressioni vivaci) di una domanda scritta e motivata. Dopo un chiarimento

verbale pare che sia caduta la pretesa della motivazione ma non quella della domanda scritta. La pretesa è stata riferita all'art. 25 della L. 241/90 che però definisce le procedure per il cittadino interessato, non certo per il funzionario della p.a. che esercita le proprie funzioni ispettive.

In questo modo una legge ispirata allo scopo di ampliare la conoscenza degli atti e dei documenti della p.a. viene invocata a sproposito, aggiungendo un adempimento burocratico in più di fronte ad una funzione ispettiva che non può incontrare questo ostacolo né in presenza né in assenza della legge indicata.

Le vicende illustrate pongono il problema di come può intervenire il vertice della p.a. regionale per ottenere un mutamento dei comportamenti denunciati che sono stati posti in essere da commissioni di concorso e da dipendenti legati da rapporto organico.

Per quanto riguarda le commissioni di concorso non pare vi siano problemi per la correzione del regolamento illegittimo e per la precisazione di alcune regole; per il resto

occorre un'attenta valutazione per la scelta dei presidenti e dei commissari.

Più delicato è il problema quando sono coinvolti funzionari organici. Giunta e Consiglio vorranno tuttavia considerare che l'opera del difensore civico diventa difficile se nella pubblica amministrazione non esiste un minimo di comportamento uniforme specie per quanto riguarda la conoscenza di atti e documenti e la funzione ispettiva e ogni dirigente ha totale indipendenza nella scelta dei propri comportamenti senza che la Giunta e il Consiglio possano correggerli anche quando questi sono arbitrari.

Un intervento sostitutivo di rilievo

L'intervento sostitutivo più cospicuo, che è da considerare tale per l'ampiezza degli effetti che ne derivano, è stato quello compiuto nei confronti del Comune di Pesaro. Già nella precedente relazione annuale e nella relazione allegata è stata annotata la persistenza di un atteggiamento omissivo del Comune in merito all'obbligo di vendita degli

alloggi popolari agli inquilini. Persistendo l'atteggiamento il difensore civico ha dovuto corrispondere alla specifica richiesta avanzata da un gruppo di interessati e perciò a nominare un commissario per adottare la proposta di vendita degli alloggi.

Il Commissario Sandro Pesaresi, funzionario del Comitato regionale di controllo, ha proceduto alla adozione della proposta di vendita in conformità alle leggi della repubblica e della Regione e prendendo in considerazione gli elenchi già elaborati dai competenti funzionari del Comune. In seguito la Giunta regionale ha adottato il programma di vendita ed attualmente sono in corso le procedure di vendita a cura dei funzionari responsabili del comune di Pesaro.

La complessa vicenda ha determinato un ricorso al Capo dello Stato e un ricorso giurisdizionale al T.A.R. da parte del Comune di Pesaro, tuttora pendenti.

Si rinnova l'appello già formulato perché la Giunta regionale voglia stimolare i comuni inadempienti a vendere le

case popolari e a cedere agli istituti autonomi delle Case popolari la gestione degli edifici che rimangono invenduti.

Gli altri interventi sostitutivi

a) *Effettuati:*

1) Comune di Urbisaglia. Su richeista del Sindaco, motivato con l'incompatibilità dello stesso e della Giunta, conferimento di incarico al Dr. Sandro Urbani per la nomina di un direttore di un corso di orientamento musicale finanziato dalla Regione.

2) Comune di Monteprandone. Su richiesta del Sindaco nomina del Dr. Roberto De Bernardinis, dirigente del Comune di San Benedetto del Tronto, per l'adozione in via sostitutiva del PRG di Monteprandone, attesa impossibilità del Consiglio Comunale di approvare l'atto in questione per l'accertata incompatibilità dei consiglieri comunali.

b) *Richiesti:*

102/99 - Richiesta di Commissario per l'approvazione della graduatoria di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Adempimento del Comune in seguito a sollecito.

142/99 - Richiesta di Commissario per rideliberare il Conto Consuntivo 1998. Inammissibilità .

210/99 - Richiesta di intervento sostitutivo per una serie di nomine di competenza del Comune di Castelplanio. Ottenuti chiarimenti soddisfacenti di adempimento.

131/99 - Richiesta di Commissario in relazione a presunta illegittimità di vari Piani regolatori generali che si sono succeduti nel tempo. Inammissibilità .

Fascicoli vari - Sono continuati gli interventi stimolatori nei confronti degli enti locali ai quali gli uffici finanziari hanno contestato la mancata riscossione di varie imposte chiedendo la nomina di Commissari ad "acta" per sette comuni. Gli interventi hanno generalmente conseguito risultati positivi. Nessun commissario è stato nominato.

Il sisma

La drammatica vicenda del terremoto sta richiedendo alcuni interventi. Nella fase immediatamente successiva al sisma il relatore non ha svolto interventi generali di nessun tipo ritenendo che di fronte alle provvidenze di emergenza gli interventi avrebbero inevitabilmente assunto il contenuto di iniziative di amministrazione attiva che sono estranee al carattere e agli scopi della difesa civica e che avrebbero corso il rischio di moltiplicare i soggetti operativi e di creare confusione ed incertezza a tutto danno dei sinistrati ed anche della chiarezza dell'amministrazione. In questa fase un solo suggerimento è stato accolto dalla gestione commissariale,

relativo ad una anziana sinistrata che chiedeva un ricovero di dimensioni ridotte rispetto ai moduli generalmente utilizzati nonchè la sua dislocazione nella zona impervia nella quale otteneva i suoi mezzi di soppravvivenza coltivando un piccolo orto ed allevando pochi animali da cortile. Al momento attuale sorgono, invece, situazioni specifiche meritevoli di intervento per la tutela dei diritti individuali. Si apre, è vero, la necessità di valutazioni delicate e difficili, ma ciò non può andare a svantaggio dei titolari di diritti.

Valga una situazione, come esempio: l'aggravarsi progressivo e tardivo degli effetti dei danni sismici, dopo le prime lievi apparenze, fino a determinare l'ordinanza di sgombro di una struttura industriale, non può trovare la risposta che sono scaduti i termini per domandare i finanziamenti delle leggi speciali. In questo modo i sinistrati subiscono un danno grave, certamente non voluto dal legislatore, che va a detrimento degli imprenditori, delle maestranze, della ripresa produttiva e sociale delle zone e delle collettività colpite.

Altri casi di intervento

Custodia di bimbi a Porto S. Giorgio

Un caso singolare e delicato, che rivela, però, carenze complessive della P.A., è aperto a Porto San Giorgio. Una collettività di bimbi viene accudita in locali destinati ad altri usi da persone private. La struttura viene chiamata " il paese dei balocchi" .

Il Comune riscontra nell'attività una gestione di fatto di asilo nido, in quanto tale priva dei requisiti di agibilità del locale e delle autorizzazioni sanitarie. Per questi motivi viene emessa un'ordinanza comunale d'urgenza di chiusura con esecuzione differita al 31 luglio 1999. Contro l'ordinanza è presentato ricorso al TAR con richiesta di sospensiva; il TAR, investito nel maggio 1999, limita la sospensiva al 30 settembre 1999. Prima di questa data il Comune revoca la propria ordinanza di chiusura.

Nel frattempo l'impresa "il paese dei balocchi", viene cancellata d'ufficio dal registro delle imprese nel quale era iscritta con oggetto la gestione di asili nido, ma nell'autunno

1999 i soggetti, non più imprenditori, riprendono la loro attività considerandola attività paraprofessionale libera da qualsiasi vincolo. Sembrano allinearsi su questa improbabile conclusione sia il Comune sia l'Azienda sanitaria, che non esercitano alcun controllo, sia il Servizio di assistenza della Regione che si appella ad un altrettanto improbabile attività di babysitteraggio. Si perdoni il neologismo che non appartiene al relatore, il quale peraltro osserva che al di là della filologia, il termine appare utile per sottrarre una collettività di bimbi ai necessari controlli di sicurezza, di sanità, di qualità professionale e di salute del personale addetto.

Difficile trovare un percorso per sbloccare una situazione immersa nella vischiosità , ma il relatore non vi rinuncia, perché è preoccupato per le condizioni di rischio a cui sono sottoposti i bimbi e per la scarsa attenzione delle loro famiglie. Mentre si redige questa relazione si viene a conoscenza della decisione della Giunta 10.01.2000 n. 25 che sembra riaprire il problema in modo positivo.

Controllore e controllato

Sembra opportuno segnalare un caso limite sul quale è stata richiamata l'attenzione del difensore civico regionale. Si tratta di un tecnico addetto al controllo della sicurezza di alcuni impianti, il quale attraverso una complessa rete di rapporti sociali, di impresa e contrattuali si era proposto per la cura per conto dei privati proprietari degli impianti che avrebbe poi dovuto controllare come pubblico funzionario per autorizzarne l'impiego.

Di ciò è stata data informazione alla pubblica amministrazione e alla procura della repubblica. Pare, comunque, che la discutibile attività menzionata sia cessata.

La farmacia di Maiolati Spontini

La Giunta Regionale ha finalmente adottato l'atto di definizione di un adeguato ambito di esercizio per la farmacia oridinaria di quel Comune, applicando la legge nel suo complessivo significato così come auspicato sulla relazione annuale per il 1998.

Una vicenda molto lunga è perciò arrivata a conclusione in modo positivo.

L'ippoterapia

Un intervento del difensore civico sull'ippoterapia è stato considerato impropriamente come un atto di ostilità nei confronti di una associazione. Una valutazione più serena avrebbe fatto meglio comprendere che si trattava di un richiamo a due principi che risultavano in qualche modo trascurati:

1) che si rispettassero le norme contabili sulle sovvenzioni alle associazioni (fra le quali la necessità di iscrizione ad uno specifico elenco, la coerenza con un programma dell'attività sovvenzionata, il controllo);

2) che le sovvenzioni per le terapie dirette ai portatori di handicap non si esaurissero a favore di una sola attività.

Questi suggerimenti non sono di ostacolo né alla attività esaminata né alla destinataria delle sovvenzioni né prevaricano le scelte della Giunta e della Commissione

Consiliare. Suggeriscono solo una condizione di legittimità e un'opportunità.

Risultano già adottati alcuni atti che si muovono nel senso del recupero della legittimità.

L'albo dei periti industriali

Una giurisdizione incostituzionale

Il caso di un diniego di iscrizione all'albo provinciale dei periti industriali ha messo in evidenza la presenza di un "giudice speciale" ancora in funzione , come tale definito dallo stesso presidente del Consiglio Nazionale dell'Ordine che lo presiede sia in sede amministrativa sia in sede giurisdizionale. E' un "giudice" istituito con un regolamento pre-costituzionale, la sua soppravvivenza appare in netto contrasto con l'art. 102 della costituzione. Nonostante ciò la Corte di Cassazione continua a valutare le sue decisioni senza proporre l'esame della Corte Costituzionale.

La materia è espressamente e correttamente esclusa dalla competenza di intervento del difensore civico il quale si è

limitato a suggerire l'autotutela del Consiglio Provinciale dell'Ordine e a chiedere in questa sede l'appoggio (che pare negato) del Consiglio Nazionale. Rimane l'auspicio di una correzione legislativa prima che la questione attinga la Corte Costituzionale.

Una tariffa ostinata

Particolare ostinazione ha dimostrato il consorzio idrico intercomunale del Piceno nel non voler applicare ad una cooperativa agricola lattiero - casearia, che raccoglie i produttori, la tariffa preferenziale riservata agli allevatori, rifiutando di uniformarsi alle numerosissime decisioni della Cassazione che sanciscono l'equiparazione tra i produttori e le loro cooperative. Sono decisioni che riconoscono le funzioni e gli scopi delle cooperative come sono definiti e sostenuti dalla Costituzione e dall'ordinamento giuridico. Per il mancato successo dell'opera mediatrice del difensore civico la questione finirà molto probabilmente nelle aule di giustizia.

A margine di questa vicenda si è dovuto notare il rifiuto del consorzio di comunicare la copia di documenti, infrangendo la legge 241/1990.

Casi eccessivi di autotutela

Più volte il difensore civico si è trovato nella condizione di suggerire alla p.a. l'esercizio dell'autotuela e di doverlo fare con una certa insistenza di fronte alla resistenza incontrata. Non sono mancati casi di accettazione dei suggerimenti.

Si è trovato, però, anche di fronte ad eccessi di segno opposto, quando ha constatato che in varie occasioni di mutamento (in genere in senso migliorativo) di criteri di selezione, l'amministrazione regionale ha ritenuto di esercitare l'autotutela annullando contributi già concessi (si tratta di contributi per il restauro di case coloniche o per l'acquisto della prima casa). E' stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di una particolare attenzione e cautela nella valutazione dei motivi di autotutela

quando questa coinvolge interessi legittimi che sono sorti e sono stati gestiti a causa e in conformità dell'atto da annullare, quando non si tratta addirittura di diritti persino gestiti sulla base di espliciti inviti della pubblica amministrazione. Questo è il caso di un beneficiario della sovvenzione per conseguire la proprietà della prima casa che ha acquistato una abitazione su specifico invito dell'amministrazione e poi si è visto annullare la sovvenzione ed è così rimasto privo di mezzi per pagare l'ultima parte del prezzo.

In situazioni analoghe a questa in generale l'autotutela è da escludere nonostante alcuni vizi di legittimità dell'atto da annullare, specie quando l'atto appartiene ad una sequenza di atti simili che vengono impediti dalla scelta attuale di un criterio più corretto, ma nuovo, da parte della stessa amministrazione.

Inquinamento elettromagnetico

L'inquinamento petrolifero API

Su due gruppi di questioni ambientali si è rivolta l'attenzione che è stata espressamente richiamata dagli interessati.

Sul primo la vertenza è aperta da tempo e riguarda sia gli elettrodotti che le antenne radiofoniche e di telefonia mobile. Mentre per i primi esistono norme sufficientemente definite che consentono interventi abbastanza efficaci sia del difensore civico che dell'amministrazione attiva, sulle altre due e soprattutto sulla terza le norme statali e regionali sono ancora o imprecise o troppo permissive e non consentono interventi efficaci; si attende perciò un perfezionamento normativo.

Il secondo gruppo concerne la raffineria API in cui la situazione di emergenza è stata drammaticamente sottolineata da luttuosi avvenimenti ben noti. Ma è grave anche la situazione degli abitanti che vivono in prossimità degli impianti , esposti a più rischi di notevole rilievo. Misure

urgenti di sicurezza e di salvaguardia vanno adottate senza ritardo (alcune sono già state adottate), ma appare abbastanza evidente che ormai si pone il problema della chiusura degli impianti in quel sito. Trattasi di una questione che coinvolge interessi sociali ed economici di tale dimensione che l'intervento della difesa non può andare oltre il richiamo di attenzione e l'auspicio e la disponibilità a partecipare a qualsiasi incontro o conferenza di servizi nel quale venga presa in esame una tale previsione.

La casa protetta di Corinaldo

Nella struttura denominata Centro residenziale socio - sanitario esistente in Corinaldo si esercita l'assistenza di alcuni portatori di handicap grave ma anche assistenza sanitaria verso altri soggetti.

La chiarezza amministrativa e la necessità di corrette attribuzioni delle spese richiedono che sia effettuata una scelta esplicita sul carattere della struttura: si tratta di decidere se sia

assistenziale o sanitaria, superando le incertezze determinate anche da contraddittorie scelte del passato.

L'opportunità, per varie ragioni di funzionamento effettivo, è a favore di una definizione assistenziale della struttura. Per questo occorre l'accordo all'interno dell'assemblea dei comuni interessati, ma tale intesa, sollecitata anche dal difensore civico, tarda a maturare perché si trova di fronte a riserve più o meno esplicite.

Rapporti con gli uffici periferici dello Stato

Nel complessivo campo dei rapporti con gli uffici e i servizi periferici dello Stato le maggiori sofferenze evidenziate riguardano la Direzione Provinciale del Tesoro. Questo ha corrisposto con disponibilità a varie richieste del Difensore Civico, ma dimostra per varie questioni, anche estranee agli interventi del difensore civico, un deficit di mezzi organizzativi che si suppone sia alla base di ritardi in vari adempimenti (es: l'aggiornamento dei canoni delle concessioni demaniali) che sono preoccupanti perché possono o

determinare ritardi in taluni adempimenti o persino in taluni addebiti; quindi anche nella conoscenza di onerosità, e persino lesioni di interessi legittimi e di diritti.

Un ritardo notevole è offerto dalla direzione delle Poste alla vendita degli alloggi popolari di sua proprietà inclusi nel piano regionale ex legge 560 del 1993. La questione sembra tuttavia di competenza della direzione centrale e perciò sfugge all'attenzione del difensore civico regionale.

Anche i ritardi nella liquidazione dei compensi previsti dal 1° comma dell'art. 18 comma 1 della legge n. 109 dell'11.2.94, ritardi che riguardano i dipendenti del Genio Civile per le OO.MM. delle Marche, sono al momento addebitabili agli uffici centrali del Ministero dei LL.PP, con le stesse conseguenze di cui sopra.

Ancora una notazione: fra gli uffici periferici dello Stato con i quali il difensore civico ha avuto l'occasione di rapporti, vari provveditorati agli studi sembrano avere scarsa disponibilità a prendere in esame richieste ed osservazioni.

Elenco degli interventi

N. Fascicolo/anno **Oggetto** (Per ciascun fascicolo è indicato l'Ufficio interessato)

22/99 Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato - Richesta da parte di un controinteressato di sospensione del patentino per vendita tabacchi n. 270/AN in Loreto. In corso di trattazione.Risposta negativa.

55/99 Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato - Richiesta di parere sulla interpretazione della legge n. 1293 del 22.12.1957 e modificazioni. Dato il parere richiesto.

62/99 Poste italiane - Agenzia centrale di Pesaro - Duplice tassazione per consegna dello stesso atto da parte delle Poste italiane (agenzia centrale di Pesaro). In corso di trattazione.

68/99 Ispettorato Compartimentale dei Monopoli di Stato - Richiesta di revoca di patentino rivendita tabacchi da parte di un controinteressato. Risposta negativa.

108/99 Istituto Nazionale di Previdenza Sociale di Ancona - Mancata accettazione di autodichiarazione. Intervento a favore dell'accettazione. Mancanza di risposta.

179/99 INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione Pubblica) - Trattamento di fine rapporto. In corso di trattazione.

223/99 Soprintendenza per i beni ambientali architettonici delle Marche - Ristrutturazione di fabbricato. Sollecitata risposta; non ancora ricevuta.

229/99 Ministero delle Finanze - Ufficio del Registro di Urbino - Mancata concessione di benefici fiscali per l'acquisto della prima casa. Intervento ancora privo di risposta.

251/99 Università degli Studi di Ancona - Richiesta di intervento per mancata iscrizione all'università degli stranieri per riconoscimento di lauree. In corso di trattazione.

266/99 Ufficio IVA di Ascoli Piceno - Iscrizione a ruolo pagamento tassa concessione governativa. Forniti chiarimenti sulla correttezza dell'iscrizione.

105/99 INPS di Pesaro - Pensione per dispensa dal servizio a causa di invalidità civile. Diniego della Commissione medica ospedaliera (militare) di Perugia. Irremovibilità.

243/99 Istanza pensione di guerra. Non esistono le condizioni per la concessione.

165/99 - 200/99 Ufficio del Territorio di Ancona Permuta di porzione immobiliare di proprietà dello Stato con

porzione di fabbricato di proprietà privata. Ritardo nella stipula del relativo contratto. Stipula ancora non effettuata.

186/99 Ente Poste Italiane - Sede di Ancona - Canone annuo per uso apparati radioelettrici. In attesa di documenti da esibire dall'interessato.

124/99 Ufficio del territorio di Ancona - Ministero delle Finanze -Sollecito definizione acquisto terreno demaniale. Compravendita 25.11.1996. In corso.

206/99 Ufficio del territorio di Ancona - Ministero delle Finanze - Sollecito accertamento tecnico per concessione area patrimonio dello Stato per passaggio fondo intercluso. Iter amministrativo di 13 anni non ancora concluso.

207/99 Ufficio del territorio di Ancona - Ministero delle Finanze - Aumento del canone su terreno patrimonio dello Stato. Mancate informazioni e richiesta

arretrati e interessi. Richiamo L. 241/90. In attesa della rettifica delle richieste.

37/99 Ispettorato Monopoli - Mancato accoglimento domanda di assegnazione ricevitoria lotto. Reclamo per erronea applicazione della legge. In corso.

26/99 Circolo didattico di Mondolfo. Reclamo per presunta illegittima applicazione degli articoli 138 e 139 del D. Lgs. 112/98. Fornito parere sulla legittimità della proposta di dimensionamento delle istituzioni scolastiche del territorio. Definita.

40/99 Provveditorato agli studi - Reclamo per il servizio di scuolabus, stabilito dal Comune senza la necessaria intesa con il Provveditorato. Richiamata sentenza della Cassazione sull'argomento. Mancata risposta del Sindaco. Insistenza per la risposta, non ancora pervenuta.

60/99 Provveditorato agli studi - Sollecito alla Provincia di Macerata per assunzione delle competenze riguardo agli Istituti scolastici. In corso.

84/99 Provveditorato agli studi - Alunna disabile. Disapplicazione L. 104/92. Si sostiene che non è gravissima, e che perciò ha diritto al minimo del sostegno. Intervento per far notare la difformità del comportamento rispetto alla legge. In attesa di ulteriore risposta.

233/99 Università di Urbino - Invito ad adeguare le strutture universitarie alle necessità degli studenti disabili. In corso.

269/99 Provveditorato agli Studi di Ancona - Trasferimento del personale ATA dai Comuni allo Stato. Applicazione D.M. n. 184 del 3.8.99. Temuta disparità di trattamento tra operatori che restano in servizio al Comune e operatori che passano al Provveditorato e quindi alle

dipendenze dello Stato. Mancata risposta del Provveditore ma esauriente risposta del Comune di Ancona.

13/99 Ufficio del Catasto di Ancona - Reclamo per eccessiva valutazione di rendita catastale. Accoglimento.

Dati statistici

		1999	1998
TOTALE PRATICHE TRATTATE 1999		**N.445**	**N. 334**
PRATICHE SUDDIVISE PER PROVINCE:			
ANCONA		N.253	N. 197
PESARO		N. 65	N. 53
MACERATA		N. 42	N. 44
ASCOLI PICENO		N. 66	N. 29
FUORI REGIONE		N. 19	N. 11
	TOTALE	**N.445**	**N. 334**
PRATICHE SUDDIVISE PER MATERIA:			
I)	SANITÀ	N. 60	N. 50
I BIS)	ASSISTENZA ANZIANI	N. 3	N. 2
II)	SPORT - CACCIA - PESCA	N. 4	N. 4
III)	PERSONALE REGIONALE	N. 40	N. 31
IV)	PERSONALE ASL	N. 17	N. 19
IV BIS)	PERSONALE INRCA	N. -	N. 2
V)	AGRICOLTURA E FORESTE	N. 13	N. 8
VI)	LAVORO, INDUSTRIA E ARTIGIANATO	N. 2	N. 2
VII)	TURISMO E COMMERCIO	N. 2	N. 3
VIII)	URBANISTICA	N. 10	N. 12
IX)	EDILIZIA PUBBLICA	N. 27	N. 19
X)	TRASPORTI	N. 2	N. 1
XI)	ISTRUZIONE PROFESSIONALE	N. 7	N. 6
XII)	ENTI LOCALI	N. 56	N. 29
XIII)	BENEFICENZA E ASSISTENZA	N. 36	N. 25
XIV)	LAVORI PUBBLICI	N. 15	N. 10
XV)	CAVE - TORBIERE E TUTELA AMBIENTE	N. 22	N. 14
XVI)	ATTIVITÀ CULTURALI E INFORMAZIONE	N. 2	N. 3
XVII)	TRIBUTI - DEMANIO E PATRIMONIO	N. 3	N. 5
XVIII)	PROBLEMI ISTITUZIONALI E ORGANIZZATIVI (REGIONE)	N. 5	N. 4
XIX)	VARIE	N. 57	N. 44
XX)	RAPPORTI CON LA C.E.	N. -	N. -
XXI)	ENTI DIPENDENTI	N. 8	N. 4
XXII)	UFFICI PERIFERICI DELLO STATO	N. 35	N. 26
XXIII	INTERVENTI SOSTITUTIVI RICHIESTI	N. 19	N. 11
	TOTALE	**N. 445**	**N. 334**
	PRATICHE PROVENIENTI DAGLI ANNI PRECEDENTI **(1993-1994-1995-1996-1997-1998)**	N. 156	N. 113
	PRATICHE APERTE	N. 289	N. 221

Allegato: relazione ai sensi dell'art. 9, comma 2°, lett. A della L. R. 14.10.1981 n. 29

La lettera del Presidente della Giunta n. 214 del 31 marzo 1999 che dimostra interesse fattivo su alcuni punti della relazione 1998 di questo difensore civico induce a utilizzare lo strumento previsto dall'art. 9, 2° comma, lett.a) l.r. 14.10.81 n. 29, ossia la relazione su alcuni oggetti dell'indagine che vale anche come segnalazione agli organi statutari della regione ai sensi dell'art. 2 ultimo comma stessa legge. Si scelgono sia situazioni già esposte nella relazione annuale sia non ancora esaminate nella stessa, sulle quali si formulano brevi considerazioni per richiamare l'attenzione su alcune esigenze di interventi particolarmente urgenti atti a migliorare l'andamento dell'amministrazione regionale.

E' un fatto positivo che sia già in corso la riorganizzazione degli archivi come affermato con la lettera del Presidente della Giunta. La scarsa possibilità di consultarli, che in vari casi concreti si traduce in una effettiva impossibilità, significa che varie persone vedono lesi i propri interessi perché non riescono a trovare i documenti necessari a realizzarli. Alcuni casi sono stati già rilevati dal difensore civico; a qualche situazione si è potuto far fronte in altro modo; a qualche altra, invece, non si è potuto porre rimedio (si veda la relazione 1998). E' facile intuire che i fatti occorsi sono più numerosi di quelli emersi. E' anche opportuno riflettere sul fatto che la scarsa conoscenza degli archivi non riguarda solo gli interessi individuali, ma rischia di compromettere, ritardare o deviare la corretta gestione amministrativa nei più vari campi.

Concordando, quindi, con l'attività di riorganizzazione intrapresa, si auspica che essa venga sviluppata e intensificata con criteri, mezzi e assiduità tali da far giungere ad un risultato conclusivo di buona qualità nel tempo più breve possibile.

Anche il secondo argomento trattato nella lettera citata, merita consenso per la dichiarata volontà di rafforzare la vigilanza e l'impulso. In effetti risultano casi nei quali le province non seguono, nelle nomine degli insegnanti e degli istruttori, le direttive del 2 giugno

1998 e insistono nelle proprie decisioni nonostante i richiami di attenzione del difensore civico.

In particolare appare arbitraria la dichiarata valutazione delle graduatorie formate per le nomine come elenchi privi del vincolo di precedenza che è invece, l'aspetto tipico della graduatoria.

E' opportuno l'intervento per esortare e, se del caso, obbligare al rispetto delle graduatorie che è questione di primaria importanza per la tutela dei legittimi interessi individuali ed è anche una condizione fondamentale per la trasparenza dell'attività amministrativa.

Oltre a ciò, è forse anche il caso di modificare la direttiva nel senso di rendere più esplicito il vincolo della graduatoria, di fissare in modo più analitico i criteri di attribuzione del punteggio e di definire con maggiore precisione il nesso fra le graduatorie e gli insegnamenti e attività istruttive cui si riferiscono. Tutto il settore dell'istruzione professionale merita un attenta presa in considerazione (interpretazione del mercato, perseguimento della riduzione della disoccupazione, controllo della qualità dell'insegnamento, contenuto, carattere, efficacia del titolo rilasciato) ma intanto è opportuno migliorare la questione relativamente semplice della scelta degli insegnanti. E' auspicabile che questi orientamenti vengano promossi nella riforma in corso, collegata alla nuova normativa europea e nazionale.

Vi sono anche altri campi, fuori dall'attività del proprio corpo impiegatizio e dell'attività delegata, che meritano maggiore attività di indirizzo e di controllo da svolgere sia con un miglioramento delle leggi sia con iniziative di carattere amministrativo.

Si fa un esame limitato ad alcune situazioni esemplari.

Una prima questione, dalla quale emergono due problematiche, riguarda la legge 24.12.1993 n.560 sulla vendita agli assegnatari degli alloggi popolari. Un alto numero di comuni è rimasto inerte di fronte alla legge regionale e alle conseguenti disposizioni amministrative regionali.

C'è da chiedersi se sia giusta questa inerzia che vanifica gli scopi sociali ed economici dei legislatori statale e regionale o non si debbano piuttosto creare iniziative di stimolo, come pare indispensabile al relatore, per indurre i comuni e gli altri soggetti inadempienti a fare il loro dovere.

Invece si è dovuto notare, con rincrescimento, che gli uffici regionali hanno elaborato dati statistici di vendita che sembrano rientrare nei limiti sanciti dalla legge, ma sono, invece, valutati sul patrimonio edilizio preso in considerazione per le vendite, anziché sull'intero patrimonio edilizio disponibile. La conseguenza è che i dati stessi sono significativi solo per il patrimonio dei soggetti adempienti e lasciano fuori dal calcolo tutto il patrimonio degli enti che non hanno dato séguito alla previsione legislativa.

L'esame della situazione ha messo in evidenza la seconda problematica emersa nel corso dell'attività del commissario "ad acta" nominato dal relatore per attuare l'adempimento da parte del Comune di Pesaro.

Il Comune non ha provveduto, come per legge, al trasferimento in capo all'Istituto per le case popolari della gestione del proprio patrimonio edilizio abitativo. A parte altre conseguenze, ve ne sono due di natura finanziaria - contabile di grande rilievo: la gestione del patrimonio grava sulle finanze di un soggetto diverso da quello previsto dalla legge e il provento

dei canoni ha una destinazione diversa da quella prevista dalla legge. Sono conseguenze molto gravi che non hanno trovato il riscontro dovuto in nessuna iniziativa della regione benché la materia appartenga alla competenza regionale primaria e benché l'anomalia riscontrata in un caso sia molto diffusa in tutta la regione.

Un terzo gruppo di problematiche riguarda difformità di comportamento delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Non tutte le differenze di comportamento sono censurabili, certamente non quelle che esprimono scelte di organizzazione e di metodi selettivi nella prestazione dei servizi che sono e devono essere affidate alla autonomia decisionale delle singole aziende.

Ma quando si tratta dell'applicazione delle tariffe per le prestazioni date ai singoli individui, allora l'uniformità deve essere garantita con particolare attenzione ed impegno perché sono coinvolti diritti fondamentali, sanciti anche dalle carte internazionali; la loro violazione urta contro un senso di giustizia particolarmente profondo e diffuso.

Un esempio abbastanza clamoroso, che ha avuto ampia risonanza di stampa locale, ha riguardato le prestazioni di pronto soccorso che le norme considerano esenti da tariffa quando corrispondono ad interventi per fatti traumatici avvenuti entro le 12 ore precedenti.

La stampa si è interessata di un'azienda ospedaliera che peraltro ha adottato, a seguito del rilievo effettuato non solo dalla stampa, un atteggiamento di autocorrezione. Ma al relatore è pervenuta anche una lamentela di fronte alla quale da parte del soggetto sanitario si è avanzata la curiosa e arbitraria teoria che per fatto traumatico dovesse considerarsi solo quello che coincidesse con la definizione di infortunio sul lavoro. In connessione con ciò è anche

emerso il tentativo di considerare superato il termine delle 12 ore motivando con una affermata dichiarazione dell'interessato che invece non era mai stata fatta.

E' un caso esemplare anche quello della casa protetta di Corinaldo che viene trattata di volta in volta come struttura sanitaria o come struttura sociale con la conseguenza della perdita dei finanziamenti, della decadenza fisica delle strutture edilizie e strumentali e della incertezza sul futuro.

E' il caso di ricordare che tale incertezza è stata favorita anche da un intervento epistolare di un assessore appartenente alla precedente legislatura.

E' un gruppo di problematiche piuttosto diverse tra loro ma sono state scelte perché insieme dimostrano che occorrono interventi amministrativi e anche legislativi (una più netta procedura di definizione fra istituzioni pubbliche e private di carattere sanitario oppure sociale) da parte della Regione.

Il quarto problema si è manifestato in occasione della revisione della pianta organica delle farmacie di Maiolati Spontini (anche questa questione è oggetto di ampio esame nell'ultima relazione annuale).

Dovendo la Giunta Regionale suddividere il territorio del comune tenendo conto della popolazione, è venuta alla luce l'impossibilità del servizio cartografico di elaborare una tale suddivisione. Dunque la Regione non è in grado di conoscere e di regolare il proprio territorio per le diverse esigenze e non solo per quella richiamata che non è certo la principale.

Per un soggetto istituzionale dotato di autonomia legislativa, il territorio è un elemento fondamentale e perciò si raccomanda ogni impegno per colmare la lacuna al più presto.

Una quinta e una sesta problematica meritano, infine di essere evidenziate perché coinvolgono funzionari non di carriera nominati dalla Regione destinati a trattare materie la cui gestione richiama un'attenzione molto vigile da parte degli interessati e spesso suscita risposte esasperate.

Si tratta degli Istituti autonomi per le case popolari e delle commissioni di concorso.

Il relatore ha dovuto riscontrare casi di assegnazione di appartamenti non abitabili per la incompletezza di attrezzature di servizio, di eccessiva resistenza alla soluzione delle esigenze di un giovane portatore di grave handicap, di pretesa di imporre la presa di residenza presso la figlia, assegnataria di uno stabile dell'Istituto, alla madre che avendo la propria abitazione altrove presso la propria famiglia, era costretta a dormire presso la figlia per assistere la propria madre nella condizione di immobilità dovuta a malattia grave senza possibilità di recupero (vedi relazione annuale 1998).

Di fronte a questi casi pare di dover rilevare la possibilità di migliorare l'attività di amministrazione richiedendo ai responsabili atteggiamenti di maggior rispetto delle leggi soprattutto nell'applicare le leggi secondo il loro spirito, e il loro scopo sociale, il loro inserimento in un ordinamento giuridico almeno al minimo livello di organicità e la loro integrazione con i diritti dell'uomo riconosciuti.

Per le commissioni di concorso, vi è stato un caso di opposizione del segreto ad una richiesta verbale da parte del relatore di consultazione degli atti. L'opposizione di segreto da una parte è in aperto contrasto con l'art.7 comma 2 della l.r. n. 29/1981; dall'altra dimostra una inammissibile sfiducia sulla capacità del difensore di mantenere il segreto, benché da parte di questo non sia stata manifestata una reciproca sfiducia sulla analoga capacità del presidente della commissione.

Il fatto è grave, mostra che vi è stato scarso rispetto delle istituzioni e va quindi rimosso per quanto riguarda il rischio che si ripeta, ma si può riconoscere che non è necessariamente connesso con uno scorretto svolgimento del concorso.

Preme, invece, rilevare, che non tutte la procedura è assistita da criteri di oggettiva garanzia che è invece indispensabile osservare per poter migliorare la fiducia dei cittadini nell'operato dell'amministrazione pubblica.

Vale la pena di prendere in considerazione questa esigenza per le normative e i bandi dei concorsi futuri, con particolare riguardo alle procedure di valutazione degli elaborati scritti e alla possibilità, nel caso di più di una prova scritta, di rendere immediatamente pubblici i risultati delle valutazioni di una prova prima di iniziare la valutazione della successiva.

Per concludere: un auspicio ed una domanda. Un portatore di handicap grave è sopravvissuto molto oltre la previsione corrente (che si dimostra così un po' cinicamente errata) di vita media riservata a quelle condizioni di salute e ha raggiunto imprevisti livelli di alta capacità intellettuale che viene utilmente messa a frutto mentre contribuisce ad assicurare valori positivi di carattere e di comportamento che favoriscono la stessa sopravvivenza insieme con

l'affettuoso e indispensabile ausilio dei genitori che hanno per questo scopo rinunciato ad ogni attività di lavoro. Non sono sufficienti i mezzi economici necessari alla famiglia per queste scelte a causa del calo di reddito dei genitori e degli alti costi per le occorrenze (che comprendono complesse attrezzature tecniche oltre alle esigenze personali) dell'assistito. L'auspicio è che si producano norme legislative entro tempi molto brevi per consentire sufficiente sostegno a tutte le famiglie in situazioni analoghe a quella descritta, nella convinzione che un intervento pubblico diretto (come il ricovero) in sostituzione della famiglia sarebbe certamente più costoso ed anche non adeguato per la soddisfazione delle complesse esigenze degli assistiti.

La domanda riguarda le ragioni e le fonti delle ostilità che impediscono di collocare correttamente le spese per la difesa nel bilancio del Consiglio come avviene nelle altre regioni e come è stato inutilmente richiesto in occasione degli ultimi tre bilanci preventivi.

Il quarto bilancio sarà la volta buona?