

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXXVIII**

n. 3/5

RELAZIONE **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA** **DAL DIFENSORE CIVICO DELLA REGIONE ABRUZZO** **(Anno 1999)**

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

Presentata dal Difensore civico della regione Abruzzo

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2000

PAGINA BIANCA

INDICE*PARTE PRIMA*

1. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO	Pag. 21
2. LA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA - IL PERSONALE »	25
3. I COSTI E LE ATTREZZATURE	» 29

PARTE SECONDA

4. SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA	» 33
4.1. Dati complessivi	» 34
4.1.1. Distribuzione delle richieste per Provincia .	» 34
4.1.2. Amministrazioni coinvolte	» 35
4.1.3. Materie di intervento	» 35
5. ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE E DI PROMOZIONE .	» 37
6. I RAPPORTI CON I DIFENSORI CIVICI LOCALI	» 40
7. TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI AMMINISTRATIVI - RUOLO E PROSPETTIVE DELLA DIFESA CIVICA	» 43
8. DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI E DOCUMENTI AMMINISTRATIVI. VALE ANCHE PER LE AZIENDE MUNICIPALIZZATE E LE AZIENDE SPECIALI	» 46
9. GLI INTERVENTI NEI CONFRONTI DELLE AMMINI- STRAZIONI PERIFERICHE DELLO STATO (ART. 16 LEGGE 127/97)	» 48
10. MATERIE	» 52
10.1. Affari finanziari	» 52
10.1.1. Si estende la giungla dei noli-contatore « gonfiati »	» 53
10.1.2. La mancanza di contatori dell'acqua - Un fenomeno che interessa molti Comuni della Marsica	» 54
10.1.3. Scompare il « diritto fisso » sulle bollette dell'acqua	» 54

10.1.4. Non è dovuto il diritto di segreteria per il deposito dei tipi di frazionamento e dei mappali	Pag. 56
10.1.5. Non basta accettare con beneficio di inventario per sottrarsi al pagamento delle imposte di trascrizione e catasto	» 57
10.1.6. Restituita una tassa automobilistica indebitamente pagata	» 58
10.1.7. Il medico che parcheggia per stato di necessità non deve indicare il nominativo del paziente al quale presta le cure	» 58
10.1.8. Si blocca all'ultimo momento una procedura di riscossione coattiva per tasse automobilistiche arretrate	» 60
10.2. Agricoltura, foreste e consorzi di bonifica	» 63
10.2.1. Danni da incidenti automobilistici provocati dalla fauna selvatica	» 63
10.2.2. Per i danni degli animali alle colture agricole finiscono le lunghe attese	» 67
10.2.3. Il Consorzio di irrigazione non può autosciogliersi e farsi assorbire dal Consorzio di Bonifica	» 69
10.2.4. I ruoli di contribuenza a favore dei Consorzi di bonifica — Un contenzioso sempre aperto ma con qualche chiarimento in più	» 71
10.2.5. Allevamento di api e problemi igienico-sanitari	» 72
10.2.6. Da 3 anni si erano perse le tracce di un contributo AIMA ad un allevatore	» 73
10.2.7. Il giudice sospende la sentenza, ma per la Regione occorre aspettare la decisione di merito. Una cautela di troppo, che mette nei guai un imprenditore agricolo	» 74
10.2.8. L'uso civico di caccia — Un istituto al centro di incertezze e contestazioni	» 76
10.2.9. Uso civico di legnatico — A chi spetta ...	» 77
10.3. Artigianato	» 79
10.3.1. Ha cessato l'attività da oltre 8 anni ma è chiamato a versare il diritto annuale di iscrizione all'Ufficio Registro Imprese. La C.C.I.A.A. gli accorda lo sgravio dalle cartelle esattoriali	» 79
10.3.2. Una missione economica all'estero con qualche contestazione	» 80

10.4. Commercio	Pag. 81
10.4.1. La rettifica di una deliberazione nasconde l'esercizio di un potere di autotutela	» 82
10.4.2. Pastoie burocratiche per un semplice ri- lascio del duplicato della licenza di com- mercio	» 83
10.5. Energia	» 84
10.6. Industria	» 85
10.7. Assistenza sanitaria	» 86
10.7.1. Il rimborso spese per cure all'estero — Tra problemi burocratici e carenze nor- mative	» 86
10.7.2. Ticket per trattamenti di laser ad eccimeri .	» 91
10.7.3. Rimborso spese di viaggio per cure che- mioteriche e radioterapiche	» 92
10.7.4. Una risonanza magnetica negata dalla ASL perché superflua	» 92
10.7.5. Ricerca per 10 anni un diploma di abili- tazione che non si trova	» 93
10.7.6. Un comodato d'uso tra ASL e Associa- zione di volontariato al centro di forti polemiche	» 94
10.7.7. Rimborsate le spese per accertamenti pre- natali indebitamente corrisposte	» 96
10.8. Assistenza sociale	» 98
10.8.1. Cooperative sociali ed enti ausiliari per la prevenzione e la cura delle tossicodipen- denze. Problemi per l'iscrizione all'Albo regionale e mancanza di strumenti di rac- cordo delle rispettive attività	» 99
10.8.2. Indennità della Regione a favore delle donne non occupate. Dopo tante attese arriva un sostanzioso finanziamento	» 103
10.8.3. Servizi di sostegno agli alunni portatori di handicap — Una difficile fase di passaggio di competenze	» 104
10.8.4. Con l'erogazione dei servizi assistenziali cessano gli aiuti personali a favore dei ciechi e sordomuti	» 107
10.8.5. Contributi a famiglie non abbienti	» 108
10.8.6. Il ricovero del disabile con retta a carico di enti pubblici sospende l'assegno di ac- compagnamento	» 109

10.8.7. Assistenza economica ai minori — Il Comune si rifiuta di eseguire una sentenza pretorile che lo condanna al pagamento del sussidio	Pag. 110
10.8.8. Sono troppi 3 mesi per trasmettere il verbale di visita medico-collegiale per invalidità civile	» 111
10.9. Attività estrattive	» 113
10.9.1. Una concessione su terre civiche non sde-manializzate	» 113
10.10. Caccia	» 116
10.10.1. Le aziende faunistico-venatorie tra in-certezze e polemiche	» 118
10.10.2. Una A.F.V. gestisce per quasi dieci anni un vasto territorio mai concesso	» 119
10.10.3. Due discussi regolamenti regionali sul-l'accorpamento coattivo di terreni per l'istituzione di Aziende faunistico-vena-torie	» 122
10.10.4. Torna a riespandersi un'Azienda fauni-stico-venatoria erroneamente ridimen-sionata	» 124
10.11. Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali (art. 17 comma 45 della legge 127/97)	» 126
10.11.1. Contestata la permanenza del commis-sario « ad acta » per la formazione del PRE, dopo il rinnovo del Consiglio co-munale	» 127
10.11.2. Delibere di adesione ai consorzi. Sono soggette a controllo	» 129
10.11.3. Mancato adeguamento del regolamento di contabilità	» 131
10.11.4. Non è ipotizzabile il controllo sostitutivo se il Comune ha adottato un regola-mento di organizzazione ritenuto illegit-timo	» 132
10.11.5. La minoranza rifiuta di eleggere il pro-prio rappresentante in seno alla Com-missione edilizia	» 133
10.11.6. Il solito fallimento mette nei guai quasi 200 acquirenti di alloggi ERP	» 135
10.11.7. I consiglieri di minoranza rifiutano di nominare il proprio rappresentante presso la Comunità montana	» 136

10.12. Diritto allo studio e promozione culturale	Pag. 137
10.12.1. Contributi per attività culturali	» 138
10.12.2. Un contributo regionale ad un Istituto musicale che va meglio disciplinato	» 139
10.12.3. Borse di studio — Il limite degli anni di studi tiene conto anche delle iscrizioni in altre Università	» 140
10.12.4. Non spetta la fornitura dei libri di testo ai « privatisti »	» 141
10.13. Ecologia e tutela dell'ambiente	» 143
10.13.1. Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani — Arriva in ritardo la disciplina regionale	» 146
10.14. Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali	» 148
10.14.1. Vigilanza sui corsi di F.P. autorizzati dal Ministero del lavoro — Occorre più coordinamento tra uffici statali e regionali .	» 149
10.14.2. La domanda di partecipazione al concorso per maestro di sci non andava autenticata	» 151
10.14.3. Titoli di formazione professionale non utilizzabili nei concorsi pubblici	» 152
10.15. Lavori pubblici e politica della casa	» 154
10.15.1. La rinegoziazione dei mutui-casa — Arriva la sospirata disciplina statale	» 155
10.15.2. Interventi edilizi in zone sismiche — Quando occorre la relazione geologica — Una circolare esplicativa che non convince	» 157
10.15.3. Canone locazione alloggi E.R.P. — Non vanno calcolate le indennità di invalidità civile	» 159
10.15.4. Riscatto alloggi E.R.P.	» 160
10.15.5. Alloggio popolare — Lo IACP rimborsa la manutenzione straordinaria	» 160
10.15.6. Una Cooperativa edilizia non riesce a frazionare il mutuo agevolato di cui alla L. 457/78	» 161
10.15.7. Canone locazione	» 162
10.15.8. Una complessa questione di esproprio del terreno da parte di un Consorzio A.S.I.	» 162

10.15.9. Un diritto di segreteria davvero esagerato	Pag. 163
10.15.10. Il rifacimento della rete idrica fognante causa inconvenienti ad abitazioni private	» 164
10.15.11. Declassificazione reliquati stradali — È competente il Comune	» 164
10.15.12. Le problematiche connesse al riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica	» 165
10.15.13. L'Assemblea dei Sindaci per l'elezione dei rappresentanti in seno al C.A. dell'ATER — Una convocazione al centro di contestazioni	» 168
10.16. Lavoro	» 172
10.16.1. Concorsi per operatori EDP. Non è obbligatorio il ricorso al collocamento ai sensi della legge 56/87	» 175
10.16.2. Arriva dopo un anno il pagamento di una borsa lavoro	» 176
10.16.3. Contributi a fondo perduto per spese di investimento ex L.R. 136/96 — Una procedura di liquidazione che non convince	» 176
10.16.4. Può una nota esplicativa pubblicata sul BURA integrare un disposto di legge?	» 178
10.16.5. Gli arretrati sulle pensioni integrate al minimo — Una beffa per molti pensionati	» 182
10.17. Pubblico impiego	» 185
10.17.1. L'equipollenza del titolo di studio deve essere stabilita con legge	» 186
10.17.2. Sbagli a consegnare la domanda e perde il diritto al collocamento a riposo anticipato	» 187
10.17.3. Mancata definizione delle procedure di assunzione	» 188
10.17.4. Sul calcolo dei posti riservati agli interni	» 189
10.17.5. Riconosciuta retroattivamente dalla ASL l'indennità di qualificazione professionale	» 190
10.17.6. L'esclusione dal concorso deve essere adeguatamente motivata	» 190

10.17.7. Restituite somme trattenute per una sospensione illegittima dall'impiego	Pag. 191
10.17.8. Personale a tempo determinato presso ente strumentale della Regione. Una procedura di assunzione con molti dubbi da chiarire	» 192
10.17.9. Discriminato nel riconoscimento di benefici retributivi e previdenziali il personale ex L. 285/77 transitato agli Enti dipendenti dalla Regione	» 194
10.18. Trasporti	» 196
10.18.1. Agevolazioni sul trasporto pubblico locale per portatori di handicap	» 196
10.18.2. Carenze del trasporto ferroviario nella Valle Roveto	» 197
10.18.3. Petizione per estensione servizio pubblico di linea in Comune di Scoppito .	» 198
10.18.4. Ammodernamento Ferrovia Sangritana. Sollecitate modifiche tecnico-progettuali	» 198
10.18.5. Gli alunni di una scuola privata si sentono discriminati nel trasporto scolastico	» 199
10.19. Turismo	» 200
10.19.1. Guide turistiche — Mancano i concorsi per il rilascio del patentino	» 200
10.19.2. Ritardano le concessioni del demanio marittimo	» 201
10.19.3. Assegnazione posti di nolo sci. Non si possono privilegiare i residenti	» 203
10.20. Urbanistica	» 205
10.20.1. Annullamento delle concessioni edilizie — Una funzione che nessuno sembra voler esercitare	» 205
10.20.2. La realizzazione di « serre » per attività agricole non abbisogna di concessione autorizzazione edilizia, sole se « stagionali »	» 209
10.20.3. Manufatti connessi alla conduzione di fondi agricoli — Non occorre il preventivo recepimento nella normativa comunale	» 211

10.20.4. Sanatoria di opere su aree vincolate successivamente alla loro esecuzione ...	Pag. 213
10.20.5. Un'interpretazione autentica delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. che non convince	» 214
10.20.6. Oneri di costruzione — Termini di pre- scrizione, e non di decadenza, per ri- chiedere la restituzione di somme inde- bitamente pagate	» 215
10.20.7. Il Comune acquisisce terreni per la ri- serva naturale, ma non ha i fondi per l'acquisto	» 216
10.20.8. Riserve naturali. Troppe ambiguità nei rapporti con gli enti gestori	» 217
10.20.9. La pronuncia definitiva del Consiglio comunale sulle varianti al PRG relative alla realizzazione di impianti produttivi non esclude l'approvazione degli stru- menti urbanistici da parte della Provin- cia	» 218
10.21. Varie (Affari generali, rapporti istituzionali, ecc.)	» 221
10.21.1. L'Assessore non partecipa alle sedute dell'esecutivo della C.M. e la Giunta lo dichiara decaduto	» 221
10.21.2. Presidente del Co.Re.Co — Tanta confu- sione su una nomina contestata	» 223
10.21.3. Lo statuto comunale non poteva dero- gare alle norme regionali sulla nomina dei rappresentanti in seno alla Comu- nità Montana	» 225
10.21.4. Consorzi, Aziende speciali, società miste. Saltano le regole nella gestione dei ser- vizi pubblici	» 227
10.21.5. Rapporti migliori tra Comuni e Confes- sioni religiose	» 228
10.21.6. Rapporti con gli enti locali e con le minoranze	» 229

APPENDICE

1) Relazione al convegno su « Difensore civico e Giudice di pace - nuovi strumenti a tutela del cittadino » - Orsogna, 29 maggio 1999	Pag. 233
2) Relazione sul tema « La difesa civica a supporto della legalità e trasparenza dell'attività amministrativa » - L'Aquila, 22 ottobre 1999	» 247
3) Elenco dei Difensori civici locali	» 268

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

PAGINA BIANCA

Sigg. Presidenti del Senato e della Camera,

si conclude con il 1999 il terzo anno di esperienza della difesa civica in questa Regione, che ha visto crescere costantemente l'interesse dei cittadini attorno ad un'istituzione la cui nascita aveva suscitato qualche speranza di cambiamento del modo di gestire i poteri pubblici ma anche riserve sulla possibilità di incidere in profondità nei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Le perplessità nascevano da una certa tradizione di trasformismo gattopardesco, cui l'opinione pubblica si era da tempo abituata, dall'intrinseca debolezza dei poteri effettivamente esercitabili dal Difensore civico, dal timore di un inevitabile condizionamento dell'azione dello stesso Difensore civico da parte delle forze politiche che ne avevano determinato la nomina.

La Relazione che mi accingo a rassegnare alle SS.LL., a norma dell'art. 16 della legge 127/97, pur con estrema sinteticità, contiene elementi sufficienti per una valutazione attenta e complessiva del lavoro svolto, dei risultati raggiunti, dei limiti di tale attività e delle proposte migliorative che ne potrebbero derivare.

Della necessità che alla figura del Difensore civico vada data una precisa collocazione nel quadro delle istituzioni è ben consapevole il Parlamento italiano che, con un vasto consenso di forze politiche - e sollecitato anche dalle pressanti raccomandazioni di organismi europei ed internazionali - hanno già dato un segnale positivo in questa direzione, sia proponendo la costituzionalizzazione del Difensore civico (art. 111 della proposta della Commissione Bicamerale) sia avviando la discussione di un testo di legge unificato tendente all'istituzione del Difensore civico nazionale e alla realizzazione di un sistema "a rete" di tutela civica su tutto il territorio nazionale, che trova a livello regionale il suo naturale punto di snodo e di raccordo.

Com'è noto, peraltro, quest'ultima iniziativa legislativa - già passata al vaglio positivo della Commissione affari costituzionali della Camera - è tuttora in attesa del parere del Ministero del Tesoro, introducendo così ulteriori elementi di incertezza e precarietà del quadro normativo.

I ritardi e i travagli dell'iter parlamentare non hanno comunque impedito alla Regione di organizzarsi in modo autonomo, con una struttura capace di migliorare i suoi rapporti

con i cittadini e di svolgere un ruolo di supplenza nei confronti dello Stato.

Un contributo in tal senso è certamente venuto dalla legge Bassanini n. 127/97, che ha consentito al Difensore civico regionale di estendere il suo intervento anche nei riguardi delle amministrazioni periferiche dello Stato).

Dalla presente Relazione - necessariamente ristretta ad aspetti particolarmente rilevanti - non sarà difficile cogliere alcuni dati significativi e caratterizzanti, quali:

- 1) il consenso sempre più convinto dei cittadini verso l'istituzione, a riprova che questa sta penetrando a fondo nella cultura e nella coscienza sociale;
- 2) il ruolo importante di proposta e di stimolo che il Difensore civico può svolgere nei confronti dei pubblici poteri, nell'esercizio della sua funzione di garante e di promotore dell'efficienza, dell'efficacia e della trasparenza dell'azione amministrativa;
- 3) un uso dei poteri di intervento rigidamente ispirato ad una posizione di terzietà, di indipendenza e di autonomia di

giudizio, che è l'elemento fondante del suo motivo di esistere.

In soli tre anni, l'Abruzzo si è allineato - per quantità e spessore qualitativo delle tematiche affrontate - alle regioni dove la tutela civica vanta più antiche e affermate tradizioni.

Resta tuttavia, tra le diverse realtà regionali, un solco profondo sul piano delle risorse umane e strumentali di cui il Difensore civico può avvalersi.

Nelle precedenti relazioni annuali avevo richiamato con forza l'esigenza di dotare il Servizio di Segreteria di un contingente minimale di personale per dare risposte tempestive e puntuali a tutte le istanze.

Devo purtroppo constatare che alla valorizzazione del ruolo del Difensore civico e al progressivo ampliamento dei suoi compiti d'istituto - per effetto di norme sia regionali che statali - corrisponde invece un ulteriore impoverimento della dotazione di personale di questo Ufficio non sempre sufficiente neppure ad assolvere i più elementari bisogni organizzativi dell'Ufficio.

Mi auguro che, con l'avvio della prossima legislatura, anche il Consiglio regionale ritrovi una rinnovata attenzione verso i

problemi organizzativi e funzionali della struttura di supporto del Difensore civico, rimasti singolarmente ignorati (o accantonati) in sede di ridefinizione della disciplina complessiva degli uffici della Regione.

E' comunque diffusa convinzione che il problema del ruolo e dell'assetto definitivo della figura del difensore civico debba trovare soprattutto a livello parlamentare il suo momento più alto di attenzione e di soluzione, superando quella fase di transizione che la legge Bassanini n.127/97 (con gli artt. 16 e 17, comma 45) aveva ipotizzato e che avrebbero dovuto trovare nell'iniziativa per l'istituzione del difensore civico nazionale il naturale conclusivo sbocco.

Le parole rivolte dal Capo dello Stato, nel recente incontro avuto al Quirinale con i difensori civici delle Regioni e delle Province autonome, ci sono di grande conforto e di incoraggiamento a far meglio e ci rassicurano sull'impegno delle istituzioni a portare avanti un processo di adeguamento del nostro modello di amministrazione al sistema delle garanzie, al quale si ispirano gli altri Paesi dell'U.E. e le democrazie più avanzate.

Sono certo, che l'apprezzata sensibilità e l'autorevolezza istituzionale delle SS.LL. saranno di grande aiuto nello stimolare i rispettivi Organi parlamentari a dare finalmente al nostro Paese una disciplina chiara e coerente sul tema della tutela civica.

PARTE PRIMA

1. Evoluzione del quadro normativo.

Com'è stato accennato, il 1999 non ha visto concluso l'iter legislativo della proposta di legge per l'istituzione del Difensore civico nazionale e per la ridefinizione del ruolo dei difensori civici regionali e locali.

C'è tuttavia in sede parlamentare un diffuso interesse per questa istituzione - anche sull'onda delle positive esperienze in tutti i Paesi dell'U.E. - nella consapevolezza che essa può giocare un ruolo fondamentale non solo per il rafforzamento del sistema delle garanzie ma anche per trovare un rimedio alla profonda crisi in cui versa la giustizia in Italia.

In questa ottica, segnali importanti vengono dal disegno di legge (n. 374/99) in discussione al Senato, che - guardando ad esperienze già collaudate in altri Paesi europei - intende istituire il "Difensore civico delle persone private della libertà personale", prevedendo che esso si avvalga, previa convenzione, del Difensore civico regionale per l'attività di controllo della legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Un'ulteriore competenza, particolarmente significativa, è quella prevista da un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 novembre scorso, contenente "Norme in materia di semplificazione" (Senato n. 4375) che, nel sostituire il comma 4 dell'art. 25 della legge n. 241 del 1990, così dispone:

"4. Trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento ai sensi dell'articolo 24, comma 6, dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR ai sensi del comma 5, ovvero chiedere, nello stesso termine, al Difensore civico competente che sia riesaminata la suddetta determinazione. Se il Difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto. Se questi non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del Difensore civico, l'accesso è consentito. Qualora il richiedente l'accesso si sia rivolto al Difensore civico, il termine di cui al comma 5 decorre dalla data del ricevimento, da parte del richiedente, dell'esito della sua istanza al Difensore civico."

Si tratta di un'innovazione importante che introduce - relativamente alla materia della trasparenza e del diritto di accesso agli atti e documenti di cui alla legge 241/90 - quel ruolo di prevenzione e di componimento delle controversie che la proposta di legge parlamentare (n. 619) intende estendere alla generalità delle controversie tra cittadini e P.A.

Della collaborazione del Difensore civico si dovrebbe infine avvalere anche il Dipartimento della funzione pubblica - secondo la circolare dello stesso Dipartimento n. 8 del 22 ottobre scorso - per lo svolgimento delle verifiche circa il corretto svolgimento dei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive.

Di tale risveglio di interesse e di tensione politica si è fatto interprete il 10 dicembre scorso il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che - come si è accennato - ha ricevuto al Quirinale i Difensori civici regionali assicurando il suo impegno per realizzare in Italia il modello di difesa civica adottato nei restanti Paesi dell'U.E.

A livello regionale, merita invece attenzione l'art. 11 della legge abruzzese di delega delle funzioni amministrative 3 marzo 1999 n. 11, che assegna al Difensore civico regionale il compito di

nominare il commissario "ad acta" incaricato di condurre l' "inchiesta pubblica" per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di particolare rilevanza sugli assetti territoriali e ambientali.

Alla figura del Difensore civico fa altresì riferimento una recentissima legge regionale che, nell'istituire la Commissione regionale di Bioetica, prevede la sua presenza nell'organismo, in relazione alle tematiche trattate e affida allo stesso Difensore civico il compito di convocare la riunione di insediamento e di presiederla ai fini della designazione del Presidente.

Un ulteriore gravoso impegno deriverà all'Ufficio anche dall'attivazione delle convenzioni con gli enti locali, di cui alla L.R. 45/98, che prevedono l'affidamento al Difensore civico regionale dei compiti connessi alla tutela civica locale.

Tale forma di collaborazione, già richiesta da alcuni Comuni, presuppone naturalmente un potenziamento della struttura di segreteria dell'Ufficio.

2. La situazione organizzativa - Il personale

La cronica carenza di personale addetto alla struttura di supporto del Difensore civico è il vero elemento di crisi e di contraddizione di un sistema di tutela civica che, mentre vede accrescere giorno per giorno il volume delle richieste di intervento e ampliarsi la sfera di competenza dell'istituto, viceversa deve fare i conti con le più elementari esigenze di funzionamento della struttura.

Per molta parte del 1999, l'Ufficio è rimasto privo non solo di qualsiasi supporto di consulenza giuridica - necessaria ad affrontare la vastità e lo spessore delle tematiche trattate - ma anche di personale sufficiente ad assicurare la normale gestione quotidiana (ordinazione delle pratiche, informatizzazione degli archivi, tempestiva copiatura della corrispondenza, ecc.).

La devoluzione al Difensore civico regionale di una sfera notevole di competenze e adempimenti da parte della legge Bassanini n. 127/97 (estensione dell'intervento alla quasi generalità delle Amministrazioni periferiche dello Stato ed esercizio del controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, già di competenza dei Comitati regionali di controllo), se da una parte è

stata da tutti salutata con favore (per il riconoscimento di un ruolo fondamentale di tale figura nel processo di ammodernamento della P.A.), dall'altra non ha mancato di produrre preoccupazioni negli stessi Difensori civici, consapevoli di dover assolvere a compiti di grande impegno senza essere dotati dei mezzi e delle risorse indispensabili a dare risposte appropriate, tempestive ed efficaci.

Detti compiti sono stati generalmente svolti con pienezza di impegno e di risultati e con senso di responsabilità, anche nella prospettiva di una rapida approvazione della legge nazionale contenente la disciplina generale della tutela civica, all'interno della quale non possono non essere ripensati gli aspetti fondamentali della organizzazione, dei mezzi e delle risorse necessarie ad un corretto funzionamento dell'istituzione.

Il venir meno della tensione politica che aveva accompagnato tale progetto di legge - nella sua fase di proposizione e nel suo successivo iter presso la Commissione Affari costituzionali della Camera - lascia oggi dubbiosi sulle capacità dei difensori civici di portare avanti il loro lavoro, senza una decisa volontà delle Amministrazioni regionali di farsi carico dell'adeguamento delle dotazioni organiche di supporto.

Mi chiedo sempre più spesso come sia possibile portare avanti un'attività di istituto che, in un solo anno, ha riguardato quasi duemila questioni (con la formalizzazione e con la trattazione di centinaia di pratiche estremamente complesse), utilizzando in media non più di 3/4 dipendenti e tenendo costantemente attive una sede centrale nel Capoluogo di Regione e tre sedi decentrate nei rispettivi Capoluoghi di Provincia.

Questa infatti è, in estrema sintesi, la situazione organizzativa dell'Ufficio nel corso del 1999:

- per i primi sei mesi, disponibilità di un Dirigente di Servizio comandato dal Commissariato del Governo e poi destinato quale Vice Prefetto a Chieti;
- dal marzo 1999, un istruttore amministrativo vincitore di concorso per il VII livello;
- una videoterminalista V livello funzionale, per tutto l'anno;
- una videoterminalista V livello funzionale, rientrata dal congedo per maternità nel settembre 1999;
- un operatore di III livello (tornato ora presso la Giunta regionale a seguito di vincita di concorso);

- un dipendente di VI livello per ciascuna delle sedi decentrate di Chieti, Pescara e Teramo, con un rapporto di collaborazione saltuaria;

Un contributo assai prezioso mi è venuto da un istruttore amministrativo della Sezione del Co.Re.Co. di Teramo che, un giorno la settimana, ha garantito la sua presenza nella sede dell'Aquila, mettendo a frutto la sua ampia esperienza e professionalità.

A tutti questi collaboratori devo esprimere la mia stima ed il mio vivo ringraziamento per la capacità, lo zelo e lo spirito di sacrificio dimostrati, che hanno consentito all'Ufficio di dare comunque risposte tempestive ed esaurienti.

Mi auguro che, con l'inizio della legislatura che si sta aprendo, il Consiglio regionale voglia finalmente affrontare in via legislativa il problema della ridefinizione organica e funzionale del Servizio di Segreteria, riconoscendogli il ruolo di struttura complessa e articolata all'interno del nuovo impianto organizzativo della Regione (disegnato dalla L.R. n. 77/99).

3. I costi e le attrezzature

Ai fattori organizzativi si legano, per molti versi, anche i costi di funzionamento dell'Ufficio nel suo complesso.

E' evidente infatti che, con una struttura di supporto composta mediamente di non più di 4/5 dipendenti (appartenenti per gran parte a qualifiche non elevate), la spesa per il personale ha avuto una scarsa incidenza.

Anche gli oneri per le attrezzature e gli spazi occupati sono stati ridotti al minimo, pur essendo l'Ufficio articolato in tre sedi decentrate.

E ciò sia per il limitatissimo numero di stanze messe a disposizione nella sede centrale (4 stanze), sia perché negli Uffici periferici il Difensore civico si è sistemato (in una o due stanze) presso strutture regionali ospitanti (Co.Re.Co. di Teramo, Centro Servizi Culturali di Chieti, Ufficio di collegamento del Consiglio regionale di Pescara).

Quanto alle indennità spettanti al Difensore civico, stabilite dalla L.R. n. 126/95, il loro ammontare è pari, all'incirca, alla metà di quello riconosciuto (allo stesso titolo) dalla generalità degli altri ordinamenti regionali.

Complessivamente, la spesa imputata all'apposito capitolo del bilancio ammonta a £. 161.895.920 (di gran lunga al di sotto di quella sostenuta per i corrispondenti Uffici delle altre Regioni).

Essa è comprensiva di indennità, missioni, rimborsi spese e oneri riflessi per il difensore civico, del salario accessorio del personale di ruolo e di quello comandato, delle attrezzature e dei servizi per le 4 Sedi (telefoni, Numero Verde, spese postali, arredi, cancelleria, acquisto libri e abbonamenti, pubblicazioni varie, spese promozionali).

PARTE SECONDA

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

4. Sintesi dell'attività svolta

Il 1999 è stato un anno difficile, non soltanto per l'evidente inadeguatezza della struttura organizzativa (rispetto ad una domanda di tutela civica in forte espansione), ma anche per il riesplodere di una stravagante e ridicola campagna di delegittimazione e di disinformazione - cui purtroppo qualche organo di stampa ha voluto prestare ancora ascolto - sulla quale finalmente l'Autorità giudiziaria ha deciso di intervenire.

Particolarmente esposto alle lamentele dei cittadini è il versante dell'erogazione di prestazioni e servizi pubblici, dove la "malamministrazione" si manifesta di solito attraverso piccoli abusi, che però interessano vaste platee di utenti e contro i quali è impensabile ricorrere per le vie giudiziarie.

Restano comunque i risultati di un lavoro intenso, diffuso su tutto il territorio, che ha toccato temi di vasto interesse per molte categorie sociali e che ha la pretesa di essersi mosso in direzione di un complessivo miglioramento nel funzionamento e nel modo di porsi dell'Amministrazione nei confronti del cittadino.

L'attività ha interessato tutti i settori della pubblica amministrazione (salvo quelli della giustizia, della difesa e della sicurezza pubblica), coinvolgendo sia l'amministrazione regionale e pararegionale sia il sistema degli enti locali sia, infine, le amministrazioni periferiche dello Stato.

4.1. DATI COMPLESSIVI

I casi complessivamente trattati nel corso dell'anno ammontano a circa 1950.

Di essi n. 816 sono stati formalmente istruiti e inseriti in appositi fascicoli, mentre per i restanti si è provveduto a trattare le questioni per le vie brevi o attraverso il Numero Verde.

Quest'ultimo è stato anche oggetto di svariate richieste di informazioni, spesso travalicanti la stretta sfera di competenza istituzionale, alle quali tuttavia si è ritenuto utile rispondere dando consigli e suggerimenti, generalmente apprezzati dai richiedenti.

4.1.1. Distribuzione delle richieste per Provincia

- | | |
|------------|-----|
| • L'Aquila | 39% |
| • Chieti | 22% |
| • Pescara | 17% |
| • Teramo | 22% |

Rispetto ai dati dello scorso anno, si evidenzia un sensibile aumento delle richieste provenienti dalle Province di Chieti e Teramo (rispettivamente del 7% e del 4%), cui fa riscontro un notevole calo di quelle provenienti dalla Provincia di Pescara dovuto, in parte, sia all'attivazione degli uffici del Difensore civico locale nei due maggiori centri (Comuni di Pescara e di Montesilvano) sia alla maggiore virulenza, in quell'area, dell'inqualificabile campagna di disinformazione e di delegittimazione del Difensore civico regionale, cui si è fatto cenno.

4.1.2. Amministrazioni coinvolte

• Amm.ni dello Stato	14%
• Regione ed Enti dipendenti	28%
• Enti locali	53%
• Altri Enti	5%

4.1.3. Materie di intervento

• Affari finanziari	86
• Agricoltura - Consorzi di bonifica	27
• Artigianato, Industria, commercio, energia	13
• Assistenza sanitaria	38

• Assistenza sociale	27
• Attività estrattive	3
• Caccia e pesca	6
• Diritto allo studio e promozione culturale	15
• Ecologia e ambiente	16
• Formazione professionale, lavoro e questioni previdenziali	55
• Impiego pubblico	58
• Lavori pubblici, politica della casa e acquedotti	72
• Controllo sostitutivo nei confronti di enti locali	179
• Questioni "fuori competenza"	24
• Trasporti	8
• Turismo	16
• Urbanistica - Parchi	69
• Varie (affari generali, trasparenza dei procedimenti, rapporti istituzionali, ecc.)	104
• Questioni varie risolte in via informale (senza apertura di fascicolo)	<u>1134</u>
Totale	1950

5. Attività di informazione e di promozione

La forte espansione delle richieste di intervento pervenute all'Ufficio ha avuto come suo naturale presupposto un ampliamento della conoscenza e della visibilità della figura del Difensore civico in una Regione che lentamente, ma progressivamente, si rende conto di avere a disposizione un servizio pubblico gratuito, facilmente accessibile e disponibile a sostenere le ragioni della buona amministrazione e dell'equità.

Tale conoscenza è avvenuta tuttavia non tramite i facili, ma costosi, canali promo-pubblicitari, quanto piuttosto attraverso la pubblicizzazione delle iniziative assunte e dei risultati concreti, ovvero attraverso l'organizzazione o la partecipazione a convegni, conferenze stampa e dibattiti sui mezzi televisivi, il contatto diretto con il mondo della scuola e dell'università, il sostegno ad iniziative a favore delle categorie più deboli.

Particolare consenso ha riscosso l'organizzazione (patrocinata e sostenuta anche dal Consiglio regionale) di un Convegno tenutosi in Orsogna il 29 maggio 1999 - in collaborazione con l'Associazione nazionale Giudici di Pace e la locale Amministrazione comunale -

sul tema "Difensore civico e Giudice di Pace - Nuovi strumenti a tutela dei cittadini"

Sulla relazione dello scrivente (allegata in Appendice) si è sviluppato un costruttivo dibattito, che ha viste coinvolte alte Autorità del sistema giudiziario abruzzese e nazionale.

Relazioni di un certo impegno sono state inoltre svolte dallo scrivente nei seguenti convegni:

- ASL PESCARA (25.11.99) - Convegno su "Un patto di solidarietà per la qualità in una Sanità che cambia". Relazione sul tema "la tutela civica nel sistema sanitario regionale";
- RAIANO (29.10.99) - Convegno su "Un nuovo modo di governare gli enti locali". Relazione sul tema "Il ruolo del Difensore civico nel nuovo ordinamento degli enti locali";
- L'AQUILA (22.10.99) - Convegno su "Adempimenti e progetti degli enti locali in attuazione della legge 265/99, del D.Lgs. 80/98 e del D.Lgs. 286/99". Relazione sul tema "La difesa civica a supporto della legalità e trasparenza dell'attività amministrativa" (allegata in appendice);

- ASL PESCARA (17.06.99) - Convegno su "Un patto di solidarietà per la salute. Il Piano Sanitario Nazionale 1998-2000". Relazione sulla difesa dei diritti degli utenti del S.S.N.;
- BUSSI SUL TIRINO (27.02.99) - Convegno su "I cittadini e Pubblica amministrazione". Relazione di base.

Cordiale e intenso è stato anche il rapporto con i mezzi di informazione, i quali hanno dato spazio adeguato alle iniziative dell'Ufficio con ampi servizi redazionali e con la diffusione di comunicati stampa.

Quasi tutte le reti televisive, pubbliche e private, hanno dedicato ampi spazi a interviste, servizi e commenti dedicati alle problematiche sollevate dal Difensore civico, con commenti ispirati generalmente ad obiettività e collaborazione.

Particolarmente avvertita la ricaduta promozionale di un servizio speciale, di oltre venti minuti, realizzato da una Rete televisiva presente su tutto il territorio regionale, che ha consentito allo scrivente di far conoscere nei dettagli il ruolo e le funzioni dell'istituto e le modalità per accedere al servizio di tutela civica.

Una presenza sui media regionali si è, d'altra parte, resa necessaria per smentire, in alcuni particolari momenti, la già ricordata campagna di disinformazione e di divulgazione di notizie false e prive di qualsiasi consistenza.

6. I rapporti con i difensori civici locali

Nella prospettiva della costruzione di una struttura "a rete" della tutela civica, diffusa su tutto il territorio nazionale, il coordinamento dell'attività del Difensore civico regionale con quelli degli enti territoriali costituisce un passaggio importante per dare effettività, efficacia ed efficienza al sistema delle garanzie non giurisdizionali.

A tale esigenza avrebbe dovuto dare puntuale risposta l'apposita proposta di legge sulla difesa civica, in discussione alla Camera.

Ed è proprio in attesa di una siffatta legge organica che la recente riforma delle autonomie locali (legge 3 agosto 1999 n. 265), pur ridisciplinando la partecipazione popolare, le garanzie a favore delle minoranze, gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa in termini di efficienza e di trasparenza e di buon andamento della P.A., non ha ritenuto opportuno

rivedere l'art. 8 della legge 142/90, lasciando così aperti tutti i problemi connessi all'attuale inadeguatezza delle norme sul Difensore civico locale e creando perfino zone di interferenze e di contiguità con gli organismi di controllo interno (ridefiniti dal D.lgs. n. 286 del 31 luglio 1999).

Spetterà ovviamente agli statuti comunali - in sede di adeguamento alle norme della legge 265/99 - recuperare un ruolo più incisivo del Difensore civico locale, raccordandolo con le strutture preposte al controllo di gestione e valutazione e dotandolo di poteri effettivi ed incisivi.

Tanto più che, con la riforma introdotta dalla legge 265/99, si è di fatto svuotata anche quella funzione di controllo atipico che l'art. 17, comma 38 della legge Bassanini n. 127/97 gli aveva attribuito, attraverso il "controllo eventuale" su alcune categorie di atti (appalti e assunzioni di personale), la cui gestione è in gran parte passata ai dirigenti.

Non può comunque non preoccupare il persistere negli amministratori locali di un clima di diffusa insofferenza ad accettare la presenza di una figura istituzionale che, in qualche

modo, li condiziona e li controlla sotto l'aspetto della corretta gestione del potere pubblico.

Ciò si evidenzia dal fatto che il Difensore civico è oggi una realtà solo in 7 dei 305 Comuni abruzzesi, in una Comunità montana (che opera su delega di alcuni Comuni in essa ricompresi) e in nessuna Provincia.

E' poi sconcertante sentir, talvolta, parlare di istituzione di Difensore civico in occasione di accordi tra le forze di maggioranza che si apprestano a distribuire gli incarichi all'interno delle Amministrazioni locali, dimenticando che il connotato essenziale di tale figura istituzionale è quello di collocarsi al di sopra degli schieramenti politici, in una posizione di assoluta indipendenza ed autonomia di giudizio.

Nonostante questo quadro, tutt'altro che esaltante, lo scrivente ha avuto un rapporto molto stretto con gran parte dei colleghi operanti a livello locale, per la soluzione di problemi di comune interesse e per fornire loro ogni utile suggerimento e collaborazione, anche in vista dell'istituzione di una Conferenza regionale permanente tra i vari livelli di tutela civica.

**7. Trasparenza e diritto di accesso agli atti amministrativi -
Ruolo e prospettive della difesa civica.**

Sul versante della trasparenza dell'azione amministrativa e del diritto di accesso agli atti e ai documenti della P.A. dovrebbero aprirsi, a mio giudizio, le prospettive più ampie e più effettive per il ruolo della difesa civica.

Il disegno di legge n. 4375/S, adottato dal Governo il 15 novembre scorso in materia di semplificazione, nell'affidare al Difensore civico l'importante compito di comporre, in via preventiva, le controversie tra cittadini e P.A. in tema di diritto di accesso, sancito dalla legge 241 del 1990, parte evidentemente da una diffusa convinzione che il sistema abbreviato di ricorso al TAR - previsto dall'art. 24 della stessa legge 241, in caso di rifiuto o di differimento del diritto di accesso - si è rivelato, alla luce dell'esperienza di questi ultimi anni, un rimedio del tutto inadeguato, per i suoi costi notevoli, per i tempi pur sempre lunghi e, talvolta, per la scarsa efficacia delle sue conclusioni.

La stampa di qualche mese fa riportava, con grande enfasi, la notizia di una condanna (a circa 6 milioni di lire per spese legali e di giudizio), pronunciata da un TAR in sede di giudizio di

ottemperanza, contro le Ferrovie dello Stato che avevano rifiutato ad un candidato l'accesso agli atti concorsuali.

L'aspetto paradossale della vicenda processuale è che il giudizio di ottemperanza si era reso necessario perché le FF.SS. non rilasciavano i documenti richiesti, neppure dopo due sentenze favorevoli al ricorrente (del TAR e del Consiglio di Stato).

Di casi di rifiuto o di ritardo nel consentire la visione o il rilascio di copia di documenti da parte delle pubbliche amministrazioni il Difensore civico si occupa molto spesso; normalmente però essi si risolvono positivamente, nel giro di qualche giorno o settimana, con un semplice fax o una telefonata.

L'ipotesi che il responsabile del procedimento si rifiuti di corrispondere alla richiesta del Difensore civico è piuttosto teorica, visto che essa potrebbe configurarsi come omissione di atto d'ufficio, ex art. 328 codice penale (secondo un ricorrente ammonimento della giurisprudenza della suprema Corte).

Nei riguardi poi degli enti locali, il ricorso al giudizio di ottemperanza è un rimedio gravoso, assolutamente inutile.

Basta infatti rivolgersi al Difensore civico per avere, gratuitamente e in brevissimo tempo, la nomina di un commissario "ad acta", che provvede a dare esecuzione al giudicato.

La spesa (a carico dell'Amministrazione inadempiente) non supererà, in tal caso, le duecento/trecento mila lire (a fronte dei sei milioni liquidati dal TAR per il giudizio di ottemperanza dianozi richiamato).

L'ampliamento dunque dei poteri di intervento della difesa civica in questo settore è di fondamentale importanza per il processo di semplificazione e di ammodernamento della P.A.; ma anche per creare un modello di amministrazione aperto alla società, facilmente accessibile, tempestivo negli interventi e ridotto nei costi a carico della collettività.

Al di là dei compiti che gli potranno derivare dall'annunciata iniziativa legislativa, gli interventi già operati dal Difensore civico (nell'ambito dei poteri riconosciutigli dalla legge regionale e dall'art. 16 della legge 127/97) sono stati assai numerosi e articolati su una varietà di settori.

In molti casi, le richieste sono state avanzate da consiglieri comunali (generalmente di minoranza) ai quali l'Amministrazione

rifiutava il rilascio di copia di atti e documenti (o ritardava il rilascio), con il pretesto della genericità della richiesta, della voluminosità della documentazione o della non strumentalità degli atti all'esercizio del mandato consiliare.

Tale ricorrente contenzioso testimonia non solo la posizione di crescente debolezza della posizione dei consiglieri di minoranza, nella dialettica politica all'interno delle autonomie locali, ma anche la carente o inadeguata attuazione - in via statutaria o regolamentare - data dagli stessi enti locali alle norme statali che, non a caso, hanno previsto per i consiglieri comunali e provinciali un diritto di accesso più ampio di quello riconosciuto, in via generale, dalla legge 241/90.

8. Diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi. Vale anche per le Aziende municipalizzate e le Aziende speciali.

La questione del diritto di accesso agli atti e documenti ha oggi subito un deciso ampliamento, a seguito dell'entrata in vigore della legge 3 agosto 1999 n 265 che, all'art. 4, lo ha esteso anche dalle "Aziende autonome speciali".

Ma, già in precedenza, la giurisprudenza amministrativa di vertice aveva più volte ribadito che il predetto diritto doveva

ritenersi altresì esercitabile nei riguardi dei "gestori di servizio pubblico" ovvero di "società o aziende anche private che siano chiamate a sostituire l'Amministrazione nell'esercizio di funzioni pubbliche".

Nonostante tale interpretazione fosse assolutamente prevalente, varie aziende speciali (in particolare, le ex "municipalizzate") si sono rifiutate di consentire l'accesso agli atti; assumendo, ad esempio, che - ai sensi della 241/90 - non rientrano tra gli atti di natura amministrativa le selezioni del personale attivate con le procedure privatistiche o che non era nella facoltà dell'Azienda fornire a terzi dati sensibili inerenti alle persone esaminate, se non previa esplicita autorizzazione delle medesime.

Il Difensore civico ha smentito decisamente tali affermazioni ricordando, sotto il primo profilo, che il ricorso alle procedure privatistiche (appalto a società specializzate) costituisce mera attività strumentale ai fini della selezione e della graduatoria dei candidati e, sul secondo punto, che il Consiglio di Stato ha ripetutamente affermato, in materia concorsuale, la prevalenza del principio di trasparenza rispetto all'esigenza di riservatezza del

terzo, ogni volta che l'accesso venga in rilievo per la cura o la difesa di interessi giuridici del richiedente.

In ogni caso, l'intervento del Difensore civico ha ottenuto l'effetto dell'acquisizione degli atti e documenti da parte dell'interessato.

9. Gli interventi nei confronti delle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 16 legge 127/97)

Nonostante il suo carattere transitorio (fino cioè all'istituzione del Difensore civico nazionale), la norma dell'art. 16 della legge n. 127/97 - che abilita il Difensore civico regionale ad intervenire anche nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, tranne quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa - si è rivelata una scelta legislativa appropriata e di sicura efficacia, in quanto ha consentito di estendere la tutela civica ad una vasta area della pubblica amministrazione che, altrimenti, ne sarebbe rimasta priva.

L'esperienza fin qui maturata dimostra infatti che larga parte delle richieste di intervento pervenute all'Ufficio hanno avuto come interlocutrici proprio le strutture pubbliche non ricomprese nell'ordinamento regionale, investendo prioritariamente i temi

dell'amministrazione finanziaria (tributi, sanzioni, ecc.), della previdenza, del pubblico impiego, della scuola.

Particolarmente utile si è rivelata detta norma per rafforzare il ruolo del Difensore civico nei confronti del sistema delle autonomie locali, nei riguardi di quelle funzioni ed attività da esse esplicate, non per delega o per attribuzione della Regione, bensì nell'ambito della loro diretta competenza.

L'intensificazione del rapporto con gli enti locali (in particolare con i Comuni e le Comunità Montane), dovuta anche al passaggio al Difensore civico del controllo sostitutivo sugli atti - già di competenza del Co.Re.Co- ha fatto sì che l'Ufficio si vada sempre più affermando come punto di riferimento, non solo per i cittadini singoli o associati, ma anche per i molti amministratori e funzionari che, nel corso dell'anno, hanno sovente posto complesse questioni interpretative e chiesto pareri e suggerimenti.

Assai numerosi sono stati i consiglieri comunali - generalmente appartenenti ai gruppi di minoranza - che hanno esposto difficoltà nell'accesso agli atti e documenti amministrativi dell'Ente (nonostante tale diritto sia riconosciuto in senso sempre

più estensivo sia da norme di diritto positivo sia dalla giurisprudenza amministrativa).

Così come molte sono state le segnalazioni di inadempienza o irregolarità (tali o presunte) di deliberazione assunte dalle Amministrazioni comunali, nei cui confronti le posizioni minoritarie si sono trovate disarmate, a seguito dell'assottigliamento progressivo del controllo preventivo di legittimità.

Spesso si è trattato di pratiche complesse, sottoposte al Difensore civico con specifica richiesta di un commissario "d acta"

Il relativo esame ha richiesto approfondimenti sul piano ricostruttivo e giurisprudenziale, teso soprattutto ad individuare se, nel caso concreto, esistesse il requisito fondamentale della "obbligatorietà per legge" (voluto dall'art. 17, comma 45 della legge 127/97 ai fini dell'esercizio del controllo sostitutivo).

In questi casi, l'intervento si è generalmente articolato in una preliminare richiesta di notizie, di mediazione o di convincimento a rivedere le decisioni assunte (prima dell'avvio di un formale procedimento di diffida), che ha dato spesso buoni risultati.

Con tutte le Amministrazioni statali il rapporto è stato ispirato a principi di correttezza, lealtà e collaborazione reciproca.

Ciò non toglie che la transitorietà della norma contenuta nell'art. 16 della legge 127/97 debba essere finalmente sistemata all'interno di una disciplina organica e generale, che ridefinisca ruolo e poteri della figura del Difensore civico, in un contesto di tutela civica più effettiva ed estesa alla generalità dei rapporti tra P.A. e cittadino.

10. MATERIE

10.1. AFFARI FINANZIARI

Sotto questa voce sono state classificate le pratiche riguardanti l'applicazione di tributi, canoni, tasse e diritti vari, le sanzioni amministrative, le controversie con l'Amministrazione finanziaria.

La natura delle questioni è stata multiforme e varia ed ha richiesto un notevole sforzo di ricerca e di approfondimento, per la eterogeneità dei casi trattati e per la complessità e farraginosità delle normative che le governano.

Come negli scorsi anni, è soprattutto il versante dei canoni per l'erogazione di servizi pubblici (acqua, smaltimento dei rifiuti, gas metano) quello che ha visto impegnato l'Ufficio nella soluzione di problematiche di più vasto interesse, con risultati peraltro assai lusinghieri.

Spesso l'intervento del Difensore civico è stato sollecitato da esposti di cittadini che contestavano la poca chiarezza delle cartelle esattoriali o l'applicazione di canoni e tariffe cui non corrispondevano prestazioni o servizi realmente resi dagli enti

gestori (diritti vari, spese di manutenzione, canoni forfettari, applicazione di tariffe minime).

Non di rado - come si vedrà dalla casistica che segue - tale segnalazione ha portato all'individuazione di situazioni di irregolarità diffusa e grave nell'applicazione delle tariffe e dei canoni, su cui si è aperto un confronto serrato e costruttivo con i soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio, evitando un contenzioso che avrebbe interessato una vasta platea di utenti.

10.1.1. Si estende la giungla dei noli-contatore "gonfiati"

Sembravano casi isolati quelli delle Amministrazioni comunali e delle Aziende erogatrici del servizio idrico che applicavano sulle bollette un nolo contatore di gran lunga superiore a quello stabilito dal CIP (e sui quali, già lo scorso anno, il Difensore civico era intervenuto).

Nel corso del 1999 sono invece venute alla luce altre numerose situazioni di irregolarità, che hanno coinvolto soprattutto grossi Comuni, i cui uffici finanziari avevano pensato bene di ripianare i bilanci aumentando il canone del contatore di

5/6 volte rispetto alla misura (di £ 5.400 annue) fissata da un provvedimento CIP del 1974 (e rimasta invariata nel tempo).

Lo spostamento di competenze in materia di vigilanza e controllo sulle tariffe idriche tra vari soggetti istituzionali (passate, nel 1994, dai Comitati Provinciali Prezzi agli UU.PP.I.C.A., ed ora in fase di definitiva attribuzione alle Camere di commercio industria e artigianato) ha notevolmente allentato l'azione di monitoraggio e di intervento (sia autorizzatorio che sanzionatorio) delle Autorità a ciò preposte; sicché, nel settore, si è determinata una specie di giungla tariffaria, con differenziazioni inspiegabili tra i vari enti gestori del servizio.

Di qui un ripetuto intervento del Difensore civico, diretto sia alle Amministrazioni non in regola sia agli UU.PP.I.C.A., per una più attenta azione di monitoraggio e per un più deciso intervento repressivo.

10.1.2. La mancanza di contatori dell'acqua - Un fenomeno che interessa molti Comuni della Marsica

E' tutt'altro che ristretto a qualche piccolo Comune il fenomeno della fatturazione "forfettaria" del consumo idrico, per mancanza di strumenti di misura.

Prescindendo infatti da ogni accertamento sul reale consumo, tale sistema di calcolo appare non solo discriminatorio verso chi fa un utilizzo limitato dell'acqua (o non la consuma affatto), ma costituisce soprattutto un incentivo ad un uso incontrollato (ed irresponsabile) di una risorsa sempre più preziosa e insufficiente.

Tanto più che alla tariffa idrica si rapportano anche quelle relative alla depurazione e alla fognatura, per le quali la legge stabilisce che occorre tener conto dell'uso effettivo.

Di qui una serie di sollecitazioni ai Sindaci dei Comuni interessati e alla Direzione del Consorzio acquedottistico marsicano, che ha assicurato l'accelerazione dei lavori di installazione dei contatori.

10.1.3. Scompare il "diritto fisso" sulle bollette dell'acqua

Non è stato facile per il Difensore civico far ritornare gli amministratori di un'Azienda speciale acquedottistica (che gestisce oltre 100.000 utenze) su una determinazione, assunta una quindicina di anni prima, che introduceva - attraverso una singolare norma del regolamento interno - un non meglio precisato

“diritto fisso” sul consumo idrico (che ha portato, nel corso degli anni, ad incassare una ventina di miliardi).

Il preteso diritto (dalle 14 alle 48 mila lire annue, a seconda delle fasce di utenza) si riferiva - secondo la norma regolamentare - al corrispettivo per la manutenzione del tratto di rete che è posto tra le due saracinesche e che, in base alle direttive del CIP, rientra invece tra i costi di manutenzione straordinaria a carico dell'Ente gestore del servizio idrico.

La disponibilità dei nuovi amministratori dell'Azienda ha consentito di giungere ad una soluzione bonaria della questione, che ha evitato l'attivazione di un contenzioso di vaste proporzioni e il pagamento di inutili spese legali e giudiziarie.

10.1.4. Non è dovuto il diritto di segreteria per il deposito dei tipi di frazionamento e dei mappali

In questo senso si è espresso l'Ufficio - in sintonia con un parere formulato anche dall'Assessorato regionale all'urbanistica - al quale si è rivolto un tecnico professionista che si era visto richiedere dal Segretario comunale un diritto di segreteria per una pratica di condono edilizio.

E' stato in proposito ricordato che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 47/85, il tecnico compilatore ha l'obbligo di notificare copia del tipo di frazionamento al Sindaco del Comune territorialmente competente, il quale non deve farsi carico di verifiche o di assunzione di determinazioni in merito, limitandosi ad attestare l'avvenuto deposito.

10.1.5. Non basta accettare con beneficio di inventario per sottrarsi al pagamento delle imposte di trascrizione e catasto

Della questione si è interessato l'Ufficio, a seguito di lagnanza di un cittadino il quale, avendo accettato con beneficio di inventario un'eredità (poi rinunciata), si è visto recapitare la cartella di pagamento dell'imposta principale ipotecaria e catastale.

Il Difensore civico è intervenuto sulla Direzione dell'Ufficio del Registro - da cui la cittadina non riusciva ad avere risposta - accertando tuttavia che sull'argomento si erano già avute due decisioni della Commissione Tributaria di I e II grado (non impugnate dalla ricorrente) e un parere della Direzione Regionale delle Entrate.

Sia le decisioni delle Commissioni che il parere della predetta Direzione sono andate nel senso che detta imposta era dovuta, in

quanto l'interessato non aveva espresso la non accettazione (incondizionata) dell'eredità, bensì si era avvalso della formula del beneficio dell'inventario.

In quest'ultima ipotesi, infatti, l'erede è tenuto a pagare comunque le imposte calcolate sui valori dei cespiti (quali quelle ipotecarie o catastali), in quanto nulla hanno a che fare con il valore dell'asse ereditario, valido ai fini dell'imposta di successione.

10.1.6. Restituita una tassa automobilistica indebitamente pagata

Ha dato buon esito l'intervento del Difensore civico presso l'Ufficio provinciale delle Entrate per rivedere l'iscrizione a ruolo di una tassa automobilistica non dovuta.

Il predetto Ufficio ha comunicato infatti di aver provveduto ad emettere avviso di sgravio della tassa.

10.1.7. Il medico che parcheggia per stato di necessità non deve indicare il nominativo del paziente al quale presta le cure

Si è rivolto all'Ufficio un medico cardiologo lamentando che, in sede di istruttoria di un ricorso per una contravvenzione al Codice stradale, la Prefettura lo aveva invitato a trasmettere:

- il nominativo del paziente al quale aveva prestato le cure mediche;
- il numero civico e la strada dell'abitazione del paziente;
- l'urgenza che aveva determinato l'intervento;
- l'iscrizione all'Ordine dei medici.

Lo stesso cardiologo, nel chiedere di essere esentato dal pagamento della multa - ai sensi dell'art. 4 della legge 689/91 e dell'art. 203 del D.Lgs. 285/92 - aveva rappresentato, sia pure succintamente, lo stato di necessità (visita urgente ad un paziente residente nelle immediate vicinanze del divieto di sosta) che aveva provocato la violazione al Codice della strada; non riteneva tuttavia compatibile con il segreto professionale indicare il nominativo del paziente o motivare ulteriormente l'urgenza che aveva determinato l'intervento, anche per timore di violare il diritto alla privacy, giuridicamente tutelato.

Dalla circostanza che "il ricorrente non aveva fornito alcun elemento atto a comprovare l'urgenza che avrebbe determinato l'intervento medico" il Prefetto aveva quindi emesso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa.

Il Difensore civico ha ritenuto utile suggerire l'opportunità di evitare di richiedere ai soggetti che versano nella situazione del ricorrente elementi informativi che possano, in qualche modo, toccare la sfera di riservatezza del paziente (quale il suo nominativo ovvero la descrizione puntuale del fattore urgenza), adottando eventualmente formulazioni alternative, adeguate ai fini istruttori, assunte ovviamente sotto la personale responsabilità del dichiarante.

La Prefettura ha assicurato di avere già avviato, con il locale Ordine dei medici, accordi intesi ad una revisione della procedura per evitare l'indicazione del nominativo del paziente e ridefinire gli elementi idonei a valutare la sussistenza o meno dell'esimente dello stato di necessità.

10.1.8. Si blocca all'ultimo momento una procedura di riscossione coattiva per tasse automobilistiche arretrate

E' una storia singolare e angosciante quella vissuta da un giovane disoccupato, che si è visto recapitare una serie di pesanti cartelle esattoriali per il mancato pagamento, nel corso di vari anni, della tassa automobilistica (con relativi interessi e sanzioni pecuniarie) relativa ad un autoveicolo di cui aveva perso il

possesso, dopo aver rilasciato una delega alla vendita a favore di un concessionario (poi scomparso).

Non essendosi formalizzato l'atto di vendita - e non avendo il possessore di fatto pagato la tassa automobilistica - all'originario proprietario continuavano a giungere gli avvisi di pagamento del Servizio riscossione tributi.

Della vicenda il Difensore civico si era già occupato, suggerendo la presentazione di un ricorso alla competente Sezione della Direzione Regionale delle Entrate, facendo leva su un recente orientamento della Corte di Cassazione in tema di perdita di possesso di autoveicoli (Cass. civ. Sez. I sent. n. 10794/97), poi recepito dalla legge finanziaria per il 1998 (art. 17, comma 18 della l. 449/97).

La predetta Direzione delle Entrate aveva dato la sospensiva; ma il termine della sospensione era poi scaduto senza che fosse intervenuta una decisione nel merito del ricorso.

Sicché il Servizio riscossione non perdeva tempo ad avviare le operazioni di pignoramento, né si fermava di fronte ad una richiesta di moratoria presentata dall'interessato (e sollecitata anche per le vie legali).

Una nuova richiesta di intervento al Difensore civico (avanzata lo stesso giorno fissato per il pignoramento) consentiva tuttavia un proficuo scambio di telefonate con il titolare della Sezione staccata della Direzione Regionale delle Entrate, che provvedeva tempestivamente (a mezzo fax) ad inviare un nuovo provvedimento di proroga della sospensiva.

Grazie allo spirito collaborativo del predetto Ufficio finanziario, concordava inoltre la presentazione di un atto di autocertificazione (ricostruttivo della vicenda che aveva portato alla perdita del possesso dell'autoveicolo), avviando così a positiva conclusione anche l'esame di merito del ricorso a suo tempo presentato.

La vicenda merita attenzione - oltre che per i comprensibili risvolti umani - perché presenta elementi di comunanza con altre situazioni venute all'attenzione del Difensore civico in tema di recupero di tasse automobilistiche, o che hanno avuto ad oggetto il pagamento di contravvenzioni al Codice stradale riguardanti autoveicoli non più posseduti (a seguito di vendita per delega, di furto, di distruzione dell'autoveicolo, di mancata riconsegna della targa automobilistica, ecc.).

10.2. AGRICOLTURA, FORESTE E CONSORZI DI BONIFICA

Come sempre, gli interventi riconducibili a tale settore strategico della politica regionale hanno ad oggetto problematiche di una certa complessità e soprattutto di vasto interesse, anche al di fuori del mondo agricolo.

Temi più ricorrenti sono quelli legati agli usi civici, ai risarcimenti danni da fauna selvatica, alla contribuenza a favore dei Consorzi di bonifica, ai problemi igienico-sanitari creati da allevamenti, alla concessione di provvidenze a favore delle strutture agricole.

Un cenno particolare meritano poi le questioni qui riassunte.

10.2.1. Danni da incidenti automobilistici provocati dalla fauna selvatica

Il tema è di grande attualità ed interesse, soprattutto in corrispondenza dell'incontrollato riprodursi dei cinghiali; questi infatti arrecano danni gravissimi sia alle colture agricole sia agli automobilisti che, particolarmente all'interno dei parchi e delle aree protette, si imbattono negli improvvisi

attraversamenti stradali dei cinghiali stessi, subendo danni che gli enti gestori della fauna selvatica si rifiutano spesso di risarcire (eccependo la loro estraneità ad ogni responsabilità civilistica).

In merito a quest'ultimo aspetto, il Difensore civico è intervenuto - a seguito di vari reclami di automobilisti danneggiati - con una nota diretta agli Organi e agli Uffici della Regione, delle Province e dei Parchi nazionali e regionali per ricordare che il legislatore statale e quello regionale, mentre hanno individuato le responsabilità e le procedure da seguire per ottenere gli indennizzi per danni arrecati alle colture agricole e al patrimonio zootecnico, non si sono invece occupati espressamente del problema dei danni di natura diversa, per i quali tuttavia si può far riferimento ai principi generali dell'art. 2043 codice civile (in tema di risarcimento per fatto illecito).

In questo senso si è infatti già formato un solido orientamento della giurisprudenza civile che - partendo dal presupposto che la fauna selvatica non è più considerata "res nullus", ma costituisce patrimonio indisponibile dello Stato -

ha più volte riconosciuto la risarcibilità dei danni provocati da animali selvatici a cose o persone, imputandone la responsabilità alle regioni, alle quali è stata trasmessa la potestà di disciplinare la specifica materia.

Naturalmente la Regione dovrebbe rispondere direttamente solo per i danni causati al di fuori delle aree protette; mentre, all'interno di queste, la responsabilità del risarcimento dovrebbe, a mio parere, far carico ai rispettivi enti gestori (parchi nazionali o parchi regionali), sempreché naturalmente sussistano i presupposti dettati dall'art. 2043 cod.civ. (dolo o colpa di chi cagiona il danno ingiusto).

Non a caso, infatti, l'art. 15, comma 7 della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 richiama l'obbligo dell'Ente parco di "istituire nel proprio bilancio un apposito capitolo per il pagamento di indennizzi e risarcimenti".

Ed in questo senso si è espresso anche il legislatore abruzzese, laddove precisa che "il risarcimento dei danni provocati nei centri privati di produzione di selvaggina, nelle aziende faunistico-venatorie e nelle zone per l'addestramento

cani e per le gare cinofile fa carico ai rispettivi concessionari" (art. 42, comma 8 L.R. 30/94).

Con ciò rafforzandosi la tesi che la responsabilità si connette piuttosto al soggetto tenuto alla tutela dell'animale selvatico che non a quello investito della funzione di disciplina della caccia.

Da tale ricostruzione della normativa gli enti gestori dei parchi tentano naturalmente - per ovvie ragioni di opportunità - a discostarsi invocando qualche sentenza di Giudice di pace che ha preferito condannare al risarcimento la Regione richiamandosi ad una sentenza della Cassazione civile (n. 788 del 12.8.1991).

Per la verità detta sentenza, chiamando in causa la responsabilità di una regione (Trentino Alto Adige) ha condannato al risarcimento una Riserva naturale, cui era stata affidata la gestione della fauna selvatica.

I suggerimenti dati dal Difensore civico alla struttura assessorile competente sono stati nel senso di impugnare le sentenze dei Giudici di pace che condannano la Regione, anche per i danni provocati all'interno dei Parchi - se non altro

per provocare una superiore pronuncia circa il profilo della imputazione di responsabilità - e di procedere invece ad un'attenta istruttoria e verifica dei fatti, per gli incidenti causati al di fuori delle aree protette, evitando (ove possibile) inutili spese legali e giudiziarie.

Con l'occasione, sono stati anche sottolineati i ritardi con cui le Province procedono alla predisposizione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, in base all'art. 19 della legge 157/92; ritardi cui è in parte imputabile il preoccupante fenomeno dell'incontrollato sviluppo dei cinghiali che, oltre a provocare danni economici, mette in serio pericolo la pubblica incolumità.

10.2.2. Per i danni degli animali alle colture agricole finiscono le lunghe attese

Una provvidenziale variazione di bilancio (di circa 3 miliardi) riuscirà ad accontentare le migliaia di proprietari di fondi agricoli che, dal 1997 ad oggi, hanno presentato le richieste di indennizzo (previsto dalla L.R. n. 3 del 1974 e successive modifiche) che, per l'esiguità dei fondi stanziati negli ultimi tre bilanci della Regione, sono rimaste inevase.

A parte l'inadeguatezza delle risorse finanziarie - a fronte della quale l'Assessorato competente ha proposto il sostanziale impinguamento del capitolo di bilancio - la questione ha richiesto una circostanziata nota di chiarimento del Difensore civico per ricordare che la disciplina regionale in materia individua come criterio di assegnazione dei fondi, non già quello della ripartizione delle risorse disponibili tra tutte le richieste istruite, bensì quello della formulazione di una graduatoria regionale permanente e scorrevole nel tempo; in modo cioè che coloro che precedono nella presentazione delle domande abbiano diritto all'intero risarcimento del danno, in base alle risorse finanziarie che si renderanno disponibili anche nei successivi esercizi.

Su tale equivoco interpretativo si erano infatti basate sia la decisione della Giunta regionale di risarcire al 50% (anziché al 100%) i danni relativi all'anno 1996 sia la determinazione del Dirigente della struttura assessorile di mandare in economia i fondi stanziati per gli esercizi successivi, in quanto ritenuti sufficienti a soddisfare appena il 15% delle richieste complessive.

La nota del Difensore civico è stata rivolta anche ai responsabili degli Ispettorati regionali dell'Agricoltura e degli Ispettorati Dipartimentali delle foreste perché istruissero con immediatezza le richieste di indennizzo loro pervenute, in modo da consentire l'impegno di spesa da parte dell'Assessorato Agrifor entro la scadenza dell'esercizio finanziario di riferimento.

10.2.3. Il Consorzio di irrigazione non può autosciogliersi e farsi assorbire dal Consorzio di Bonifica

Al centro di incontri e discussioni è stata una lunga controversia insorta tra i rappresentanti di un Consorzio d'irrigazione e un Consorzio di bonifica montana (all'interno del quale il primo opera), per via dello stato di pressoché totale paralisi amministrativa e funzionale in cui il Consorzio irriguo si trova e per profondi disaccordi nella gestione della riscossione dei contributi dovuti dall'utenza (delegata, per un certo periodo, al Consorzio di bonifica).

In un esame congiunto della complessa problematica - cui ha partecipato anche il Dirigente del competente Assessorato regionale all'agricoltura - ci si è trovati d'accordo

con il Difensore civico sull'illegittimità di una delibera con la quale il Consorzio di irrigazione disponeva il proprio autoscioglimento e il contestuale assorbimento da parte del Consorzio di B.M.

Trattandosi infatti di ente dotato di personalità giuridica di diritto privato - cui si applicano le norme del Tit V del R.D. n. 215/1933 - lo scioglimento del Consorzio irriguo rientrava tra le competenze del Presidente della Giunta regionale (ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 616/77 e della L.R. n. 6/91).

Si è quindi convenuto sulla necessità di:

1. revocare la predetta delibera;
2. chiedere alla Regione la nomina di un Commissario straordinario per ricostituire gli organi e proporre lo scioglimento dell'Ente;
3. stipulare una nuova convenzione con il Consorzio di B.M. per la gestione del servizio riscossione dei contributi consortili, regolando altresì bonariamente i pregressi rapporti, senza ricorrere alla vie giudiziarie.

10.2.4. I ruoli di contribuenza a favore dei Consorzi di bonifica - Un contenzioso sempre aperto ma con qualche chiarimento in più

Il rapporto della contribuenza con i Consorzi di bonifica resta un punto caldo della protesta del mondo agricolo e dei possessori dei fondi agricoli.

La ripermimetrazione dei terreni soggetti a contribuenza - disposta dalla Giunta regionale all'inizio del 1999 - ha certamente creato malumore, soprattutto per l'annualità di arretrati che i contribuenti si sono visti recapitare per ripianare la situazione gravemente deficitaria delle vecchie strutture consortili.

Il Difensore civico ha ritenuto di dover chiarire agli interessati il senso e la portata della normativa regionale di riordino del settore e di suggerire gli eventuali rimedi esperibili contro scelte di ridefinizione degli ambiti di contribuenza non condivisibili; ma ha anche messo in guardia da illusorie aspettative di ottenere in via giurisdizionale l'eliminazione o la riduzione del contributo, alimentate, non di rado, da campagne strumentalmente demagogiche.

In vari casi si è invece intervenuti sui responsabili tecnici dei Consorzi, ottenendo il riesame dei ruoli con l'eliminazione di errori (dovuti, generalmente, ad inefficienze del sistema di informatizzazione del catasto o al ritardo con cui gli uffici competenti procedono alla revisione dei dati catastali, relativi a terreni che hanno assunto una destinazione non più rilevante ai fini della contribuzione).

10.2.5. Allevamento di api e problemi igienico-sanitari

Anche l'apicoltura può creare seri problemi sul piano igienico-sanitario, e non solo su quello della pericolosità per le persone.

Il caso è stato sottoposto al Difensore civico, da un cittadino, abitante in prossimità dell'installazione di un gran numero di arnie di allevamento api, da cui partivano sciame di api che insudiciavano i muri delle case circostanti (sulle quali depositavano notevoli quantità di escrementi).

Rivelatisi vani i tentativi di far rimuovere l'allevamento, il cittadino si rivolgeva al Difensore civico che attivava i contatti con il responsabile del Dipartimento igiene della ASL, dell'UTA e del Comune, dai quali non emergeva tuttavia la presenza di

norme alle quali poter fare riferimento per ovviare agli inconvenienti lamentati.

Lo stesso problema veniva peraltro rappresentato anche dall'Amministrazione comunale, in ragione del fatto che l'ubicazione dell'allevamento creava preoccupazioni - sotto il profilo sia igienico-sanitario sia della sicurezza delle persone - ad un vicino Istituto scolastico.

A conclusione degli approfondimenti, si suggeriva al Sindaco di valutare l'opportunità di disciplinare la materia attraverso il regolamento comunale di igiene e di emettere, se del caso, un provvedimento contingibile ed urgente.

10.2.6. Da 3 anni si erano perse le tracce di un contributo AIMA ad un allevatore

La vicenda è capitata ad un agricoltore abruzzese che, dal 1996, attendeva il premio di mantenimento vacche nutrici.

Secondo l'AIMA, il premio era stato liquidato e passato all'istituto bancario tesoriere da molto tempo; ma all'agricoltore non era mai arrivato.

Alle lamentele del beneficiario, l'AIMA faceva sapere, dopo quasi due anni, che l'assegno era tornato indietro e chiedeva

una serie di ulteriori documenti e autocertificazioni per emettere un nuovo ordinativo.

Seguivano, a detta dell'interessato, una trentina di inutili telefonate, alle quali sistematicamente veniva risposto che il Dirigente era impegnato in riunione e si invitava a richiamare la settimana successiva.

Nonostante la questione esulasse dalla propria competenza territoriale (l'AIMA infatti è una struttura centralizzata), lo scrivente riteneva opportuno seguire il caso, mettendosi in contatto con il predetto Dirigente; questi precisava che il disguido era dovuto ad una complessa vicenda - originata da controversi rapporti con la Banca incaricata del servizio di Tesoreria - e assicurava comunque l'immediata emissione di un nuovo ordinativo (che, in effetti, andava subito a buon fine).

10.2.7. Il giudice sospende la sentenza, ma per la Regione occorre aspettare la decisione di merito. Una cautela di troppo, che mette nei guai un imprenditore agricolo

La questione può essere così riassunta.

La Regione, dopo aver concesso ed erogato la prima rata di un contributo POM per la realizzazione di un ovile, sospendeva il pagamento della seconda ed ultima rata in quanto il Commissario regionale agli usi civici aveva emesso una sentenza con cui affermava la natura demaniale civica del sito su cui era stata realizzato la struttura agricola (privando così la concessione del contributo di un presupposto essenziale, quale la disponibilità del terreno).

Successivamente, tuttavia, la Corte di appello di Roma aveva sospeso l'esecuzione della sentenza di primo grado; ma ciò, secondo il competente Assessorato, non rilevava ai fini dell'erogazione del saldo, in quanto era necessario attendere la decisione di merito.

L'imprenditore agricolo si rivolgeva allora al Difensore civico, il quale convocava i Dirigenti del Servizio Agrifor e del SIPA per un riesame della questione, al termine del quale emergeva la comune convinzione che:

1) il provvedimento cautelare della Corte di appello non poteva restare privo di conseguenze, nel senso che la Regione non poteva rifiutare o ritardare il pagamento del contributo,

essendo venuti meno - sia pure in via provvisoria - gli effetti della sentenza del Commissario agli usi civici;

2) ogni ulteriore ritardo nel pagamento avrebbe invece potuto esporre l'Amministrazione ed il responsabile del procedimento ad un'azione per risarcimento danni, tenuto anche conto della precaria situazione economica denunciata dalla ditta interessata;

3) non era necessario che la Regione condizionasse il pagamento del contributo alla prestazione di garanzie fidejussorie, in quanto ciò avrebbe significato imporre al beneficiario oneri non previsti da una specifica normativa.

Il caso si risolveva perciò positivamente, grazie alla tempestiva emissione di un'ordinanza dirigenziale che disponeva l'erogazione del saldo del finanziamento.

10.2.8. L'uso civico di caccia - Un istituto al centro di incertezze e contestazioni

Questione sempre aperta e controversa è quella della presenza di usi civici di caccia sulle terre gravate da vincolo di demanialità civica.

Sul punto si sono formate diverse dottrine, alcune delle quali contestano la configurabilità stessa dell'uso civico di caccia a favore dei naturali.

Il problema, verosimilmente, va accertato caso per caso, attraverso prove storiche e verifiche demaniali (ai sensi della legge n. 1766 del 1927 e del R.D. n. 332 del 1928), ivi compresi gli statuti delle Amministrazioni Separate.

In questo senso il Difensore civico si è espresso nei confronti di amministratori, associazioni di cacciatori e singoli cittadini.

10.2.9. Uso civico di legnatico - A chi spetta

Al centro di una lunga polemica è stata l'assegnazione - da parte di un'Amministrazione Separata di uso civico - di legnatico a cittadini che dimorino solo saltuariamente nel territorio comunale.

A seguito di esposto di alcuni cittadini, il Difensore civico è intervenuto per sottolineare l'incongruenza di una norma del regolamento dell'Ente il quale distingueva, ai fini della quantificazione del legnatico da assegnare, gli utenti che risiedevano nelle frazioni da quelli che, pur essendo residenti

iscritti nei registri dell'anagrafe, tornavano nel territorio di dette frazioni solo per 15-20 giorni l'anno.

A tal fine si faceva rilevare al Presidente dell'Amministrazione Separata che la residenza è definita come il "luogo di abituale dimora"; eppertanto, ove ne fosse stata accertata la mancanza (per via di una permanenza limitata a pochi giorni), potevano maturare le condizioni per un trasferimento d'ufficio della residenza stessa.

10.3. ARTIGIANATO

10.3.1. Ha cessato l'attività da oltre 8 anni ma è chiamato a versare il diritto annuale di iscrizione all'Ufficio Registro Imprese. La C.C.I.A.A. gli accorda lo sgravio dalle cartelle esattoriali

Ha chiesto l'interessamento del Difensore civico il titolare di un'Impresa che, avendo ottenuto dal Tribunale il concordato preventivo (con cessione dei beni) e avendo cessato l'attività di produzione, continuava tuttavia a ricevere dalla Camera di Commercio I.A.A. le cartelle esattoriali per il pagamento del diritto annuale di iscrizione al Registro delle Imprese, maggiorato di sovrattasse e interessi.

Ciò in quanto - secondo gli Uffici della C.C.I.A.A. - la normativa vigente non prevedeva l'esonero nel caso di concordato preventivo.

Un opportuno riesame della questione portava peraltro la Segreteria Generale della C.C.I.A.A. all'acquisizione di nuovi documenti e a ritenere possibile - su richiesta dell'interessato e per evidenti ragioni di equità - attivare la procedura per ottenere (previa presentazione di idonea documentazione attestante

l'effettiva cessazione dell'attività) lo sgravio delle cartelle esattoriali a decorrere dal 1993 in poi, rimanendo il debito limitato al solo diritto maturato nel 1992.

Un esempio di buona amministrazione e giustizia sostanziale, che dovrebbe essere seguito più spesso nei rapporti tra cittadino e P.A.

10.3.2. Una missione economica all'estero con qualche contestazione

L'intervento dell'Ufficio è stato richiesto dal rappresentante di due Società di promozione commerciale che contestava le modalità di realizzazione di una missione economica della Regione - promossa con la collaborazione organizzativa del Centro estero delle Camere di Commercio abruzzesi - nel quadro di un più vasto programma di promozione all'estero, approvato dalla Giunta regionale nell'ambito della L.R. n. 58/93.

L'esponente lamentava il fatto che le predette Società non erano state coinvolte nella realizzazione dell'iniziativa, nonostante la presenza di un "Protocollo di intesa" stipulato tra la Regione e il Governo dello Stato interessato dalla missione economica, nel cui

ambito le stesse Società avevano avuto riconosciuto un rilevante ruolo di collaborazione.

Da un approfondimento della complessa questione, il Difensore civico rilevava peraltro che, nel caso di specie, mancava qualsiasi collegamento funzionale tra il citato programma annuale di promozione all'estero e il ricordato protocollo d'intesa; purtuttavia, invitava il Dirigente del Servizio competente della Giunta ad acquisire dal Centro estero tutti i dettagli organizzativi, per garantire la massima correttezza e trasparenza degli aspetti organizzativi della missione (che successivamente però la Giunta regionale decideva di rinviare).

10.4. COMMERCIO

Nell'ambito di questa materia, le problematiche trattate dal Difensore civico - sebbene non numerose e tutte riferite ad Amministrazioni comunali - hanno evidenziato, in alcuni casi, aspetti abbastanza complessi, che hanno consentito al Difensore civico di esprimersi con pareri articolati su tematiche di portata generale.

Due i casi più importanti, qui riassunti:

10.4.1. La rettifica di una deliberazione nasconde l'esercizio di un potere di autotutela

E' quanto emerso dall'esame di un'intricata vicenda riguardante la delocalizzazione degli impianti di distributori di carburanti.

Un cittadino si era rivolto al Difensore civico in quanto un Comune aveva autorizzato un impianto di distribuzione GPL mediante una delibera alla quale aveva conferito anche valore di variante al PRG (ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 32/98), essendo la modifica dello strumento urbanistico indispensabile per l'accoglimento della richiesta di autorizzazione.

Pur avendo acclarato che detta richiesta era priva della prescritta documentazione - e che prima di procedere al suo accoglimento il Comune avrebbe dovuto individuare i criteri, i requisiti e le caratteristiche delle aree idonee ad ospitare l'installazione degli impianti in parola, anche in difformità dagli strumenti urbanistici vigenti - il Consiglio comunale, anziché procedere (in via di autotutela) all'annullamento d'ufficio del proprio atto, aveva provveduto con un semplice atto di "rettifica" (sostituendosi oltretutto al Sindaco nel rilascio dell'autorizzazione).

Quanto alla fissazione dei criteri, dei requisiti e delle caratteristiche -che naturalmente avrebbe dovuto precedere, in base ai principi della legge 241/90, la presentazione delle richieste di autorizzazione - lo stesso Consiglio comunale li inseriva invece nel contesto della delibera di autorizzazione all'installazione dell'impianto .

Di qui una corposa corrispondenza con le parti interessate, che ha coinvolto il Difensore civico in una difficile (ma positiva) opera di mediazione e di composizione della controversia.

10.4.2. Pastole burocratiche per un semplice rilascio del duplicato della licenza di commercio

Si è dovuto rivolgere al Difensore civico un commerciante che non riusciva ad ottenere dal Dirigente del Comune un duplicato della licenza di commercio, a suo tempo rilasciata.

Secondo il Dirigente, non era possibile rilasciare subito il duplicato in quanto era in corso un procedimento volto alla chiusura dell'esercizio commerciale.

Il Difensore civico è intervenuto per ricordare che l'eventuale chiusura dell'esercizio commerciale non poteva costituire valido impedimento al rilascio della licenza, né motivo per ritardare il diritto di accesso esercitato dall'interessato.

10.5. ENERGIA

In questo campo, i casi ai quali ci si è interessati riguardano tutti la tematica della mancata erogazione del contributo per il risparmio energetico, previsto dalle leggi n. 308 del 1982 e n. 10 del 1991.

Problematica non nuova per il Difensore civico, dal momento che, già in passato, in virtù delle norme nazionali - la cui fase attuativa è stata rimessa alle Regioni - erano state presentate numerose richieste di assegnazione del contributo.

Tali richieste - che comportavano, tra l'altro, la produzione di una costosa documentazione - sono rimaste per lunghi anni inevase, per il fatto che gli stanziamenti di fonte statale si erano sempre più assottigliati, fino a coprire le sole domande presentate non oltre il mese di aprile 1991.

Attualmente la vicenda ha avuto un qualche sviluppo positivo (ma non risolutivo), grazie ad una legge di rifinanziamento che consentirà di soddisfare le richieste di contributo presentate fino al 10 agosto 1992.

10.6. INDUSTRIA

Nel settore dell'industria, le richieste d'intervento indirizzate al Difensore civico non sono molte; una, in particolare, merita un cenno.

A seguito di una sentenza del Consiglio di Stato, che dichiara illegittimo il Decreto del Ministero dell'industria 22.04.92 - nella parte in cui individua in via tassativa i professionisti competenti (ingegneri e periti industriali) per la verifica della sicurezza degli impianti - un Comune si è rivolto al Difensore civico per avere chiarimenti sul punto, al fine di individuare concretamente i soggetti cui spettano le competenze professionali per tali verifiche (dal momento che, in relazione a tale sentenza, anche gli architetti ne rivendicano il diritto).

Sulla questione - che presenta aspetti di particolare complessità e difficoltà interpretativa - il Difensore civico ha ritenuto opportuno investire il Ministero dell'Industria, per un pronunciamento che valga ad evitare probabili sviluppi in sede contenziosa.

10.7. ASSISTENZA SANITARIA

La natura delle questioni trattate è stata tra le più diverse.

Tutte comunque hanno richiesto un elevato livello di approfondimento e, spesso, hanno offerto lo spunto per risalire dal caso particolare alla formulazione di proposte migliorative della organizzazione del servizio sanitario.

Oggetto più ricorrente delle richieste di intervento sono stati i ritardi o i disservizi nelle strutture pubbliche della sanità, le carenze nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni a favore di portatori di handicap, il mancato rimborso di spese per cure all'estero, la misura dei ticket sanitari, le questioni attinenti al rapporto di impiego del personale delle ASL.

10.7.1. Il rimborso spese per cure all'estero - Tra problemi burocratici e carenze normative

Varie richieste di intervento hanno richiamato all'attenzione l'angoscioso problema del rimborso delle spese sostenute per le cure in Centri di altissima specializzazione all'estero (i c.d. "viaggi della speranza"), di fronte ad una normativa confusa e carente che costringe il malato ad un difficile confronto con una burocrazia più

attenta ai formalismi e ai cavilli procedurali che al dramma psico-fisico che il paziente è costretto a vivere in certe circostanze.

Il Difensore civico è intervenuto in cinque casi assai complessi, per trovare una soluzione equa e soddisfacente; ma si è anche adoperato con i Dirigenti dell'Assessorato regionale alla sanità e con quelli dei Dipartimenti per l'assistenza territoriale delle ASL per predisporre un testo di legge che disciplini compiutamente gli aspetti sostanziali e procedurali, sopperendo ad una grave carenza del legislatore regionale.

La collaborazione ha portato infine alla presentazione, da parte della Giunta regionale, di un disegno di legge, che è approdato al Consiglio regionale solo in prossimità della scadenza della legislatura; ma che andrà riassunto - in termini di assoluta necessità ed urgenza - per dare regole certe ad una materia priva di riferimenti normativi adeguati e, come tale, suscettibile di interpretazioni soggettive e pericolosamente elastiche.

In pari tempo, l'Ufficio è intervenuto sui responsabili dei "Centri di Riferimento regionali" operanti presso le ASL, perché si esprimano tempestivamente sulle richieste di autorizzazione ad effettuare le cure all'estero e motivino adeguatamente (e non in

modo evasivo, come spesso avviene) i loro giudizi, soprattutto quando essi sono di segno negativo.

Qui di seguito vengono riassunti due casi esemplari.

- Il primo riguarda la situazione angosciante di una bambina pressoché priva di vista, i cui parenti - dopo i deludenti risultati ottenuti in strutture sanitarie italiane - hanno affidato le residue speranze ad un illustre chirurgo operante in un vicino Paese europeo, il quale è riuscito nell'intento (con un insperato, ma significativo, recupero del visus ad un occhio).

Il viaggio all'estero avveniva tuttavia senza la preventiva autorizzazione del Centro di riferimento regionale, al quale i parenti della paziente si rivolgevano poi per avere il rimborso delle spese, a sanatoria.

Dopo alcuni mesi, i medesimi parenti chiedevano una preventiva autorizzazione ad effettuare il trattamento chirurgico all'altro occhio, nella medesima struttura estera.

Ma il Centro di riferimento regionale rinviava continuamente una decisione nel merito, facendo tuttavia trasparire un'indisposizione a valutare positivamente la richiesta.

Il caso ha impegnato per molto tempo il Difensore civico, che si trovava di fronte ad un organismo rimasto per lunghi mesi inattivo (sia a causa dell'incompletezza dell'organo sia per l'avvicendamento del medico specialista della materia).

Sul primo problema (del rimborso delle spese relative all'intervento effettuato), si è tentato in tutti i modi di far produrre agli interessati una documentazione che, sia pure "a posteriori", attestasse lo stato di necessità e di urgenza dell'intervento chirurgico, anche attraverso il coinvolgimento dell'Ambasciata italiana in quel Paese.

Sul secondo punto invece, lo scrivente ha richiamato l'obbligo del Centro di riferimento regionale di pronunciarsi nei termini previsti dalla legge 241/90 e, comunque, di fornire una circostanziata motivazione, nel caso di mancato accoglimento della richiesta.

E ciò non senza tener conto del fatto che il buon esito del primo trattamento chirurgico non poteva non essere considerato come elemento estremamente importante nel valutare, nel merito, la seconda richiesta.

- Altra vicenda assai complessa ha riguardato una Signora costretta, nel lontano 1993, a recarsi in un centro di cura ad altissima specializzazione all'estero per un trapianto di cornea, dopo aver atteso invano di essere chiamata per effettuare l'intervento presso un Presidio Ospedaliero abruzzese, dove era in lista di attesa per trapianto di entrambe le cornee.

Per un equivoco, la paziente si era vista inaspettatamente depennata dalla lista di attesa per il secondo intervento; sicché, per evitare ulteriori ritardi, si era ugualmente recata al medesimo centro di specializzazione all'estero, dove aveva eseguito l'altro trapianto.

Di qui poi il rifiuto della ASL di appartenenza di rimborsare le spese sanitarie, in quanto non assistite dalla preventiva autorizzazione e dalla dimostrazione di essere stata inutilmente in lista di attesa nella struttura sanitaria del nostro Paese.

Un opportuno intervento del Difensore civico ha permesso di ricostruire storicamente la vicenda e di indurre la competente struttura della ASL a rilasciare un attestato circa l'equivoco che aveva determinato la cancellazione dalla lista di attesa, sulla base

del quale si è potuto pervenire ad un positivo riesame della richiesta di rimborso degli oneri sostenuti all'estero.

Una soluzione ispirata al principio di equità e al buon senso, che ha evitato un inutile ricorso alle vie giudiziarie.

10.7.2. Ticket per trattamenti di laser ad eccimeri

La questione della restituzione dei ticket - che, in passato, erano stati fortemente maggiorati da una ASL, per tale tipo di interventi - è stata al centro di ripetuti interventi e di un lungo confronto con i Dirigenti aziendali, con i quali si sta arrivando ad una equa e bonaria composizione della controversia, che interessa varie decine di pazienti.

Il Difensore civico aveva contestato la legittimità della determinazione del Direttore Generale che, in un primo tempo, aveva fissato il ticket in £. 400.000 per ciascun trattamento laser. Successivamente, la tariffa era stata riportata (dalla stessa Direzione Generale) a £. 70.000; ma, nonostante ciò, non si voleva provvedere alla restituzione della quota indebitamente percetta per il periodo pregresso.

10.7.3. Rimborso spese di viaggio per cure chemioterapiche e radioterapiche

Raccogliendo alcune sollecitazioni, l'Ufficio ha sottoposto all'attenzione degli organi regionali uno schema di progetto di L.R. che prevede il rimborso delle spese di viaggio per i malati oncologici che necessitano di trattamento radioterapico e chemioterapico in strutture pubbliche e per i loro eventuali accompagnatori.

Il progetto è all'esame delle competenti Commissioni consiliari.

10.7.4. Una risonanza magnetica negata dalla ASL perché superflua

E' il caso sollevato da una paziente che, essendosi vista negare dalla ASL di riferimento l'autorizzazione ad effettuare una risonanza magnetica ad un ginocchio dolorante (senza tuttavia essere visitata), si è rivolta ad uno studio privato, richiedendo poi (infruttuosamente) il rimborso della relativa spesa.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, il Primario della Divisione di Ortopedia precisava tuttavia che, nel caso della paziente, non era stata ritenuta indispensabile l'effettuazione della R.M.N. essendo sufficiente una semplice TAC per evidenziare la presenza di un'ernia al disco.

I chiarimenti forniti sono stati ritenuti soddisfacenti e il comportamento del Primario non è apparso censurabile, sotto il profilo deontologico, al di là del fatto che una più esauriente e tempestiva spiegazione delle ragioni del rifiuto dell'autorizzazione avrebbero forse potuto evitare l'insorgere dell'equivoco e del malcontento della paziente.

10.7.5. Ricerca per 10 anni un diploma di abilitazione che non si trova

Dopo inutili tentativi - fatti a mezzo di studio legale - una Signora che aveva frequentato un corso quadriennale (autorizzato dalla Regione) presso una Scuola professionale per odontotecnici e ottici negli anni 83/88, si rivolgeva al Difensore civico, in quanto non riusciva ad avere il diploma originale di abilitazione all'esercizio della professione di ottico, nonostante la Scuola le avesse rilasciato a suo tempo un certificato sostitutivo.

Per l'Ufficio si è trattato di un lavoro assai impegnativo di ricerca e di confronto con i dirigenti dell'Assessorato regionale, che comunque ha dato i suoi frutti, se non altro nell'evitare il prosieguo di un inutile contenzioso per le vie legali.

Al riguardo si è accertato che - a seguito di una modifica apportata nel 1988 dal Consiglio regionale al regolamento sull'esercizio dei corsi in questione - era venuto meno l'obbligo delle Scuole esercenti tali corsi a provvedere all'inoltro di comunicazioni o di atti relativi all'attività scolastica svolta; sicché il predetto Assessorato era privo di documentazione al riguardo.

Nel caso di specie, poi, è emerso che il corso autorizzato dalla Regione aveva una durata diversa; mentre l'autorizzazione regionale era intervenuta solo verso la fine del corso frequentato dall'interessata (che come tale, non aveva valore legale di corso autorizzato dalla Regione).

10.7.6. Un comodato d'uso tra ASL e Associazione di volontariato al centro di forti polemiche

L'interessamento del Difensore civico è stato ritenuto necessario da un gruppo di soci di un'Associazione di assistenza a favore di una categoria di malati, il cui Presidente aveva stipulato con la ASL di riferimento una convezione per un comodato d'uso dei locali adibiti a propria sede, a fronte del quale si era impegnata ad effettuare lavori per un consistente importo.

Nonostante facessero parte del Consiglio direttivo, i predetti soci non riuscivano a conoscere atti e procedure che avevano portato, dapprima alla stipula della convenzione e quindi all'appalto dei lavori.

La stessa ASL, su sollecitazione del Presidente dell'Associazione, aveva poi assunto una determina di modifica di alcune clausole sostanziali della convenzione, senza che il Consiglio direttivo si fosse espresso in merito.

Nell'impossibilità di interferire nella vita e nell'organizzazione privatistica della struttura associativa, il Difensore civico invitata i Dirigenti dell'Azienda sanitaria a vari incontri, per esaminare l'aspetto delle garanzie che la stipula dell'atto contrattuale doveva contenere nell'interesse della ASL, richiamando la necessità, sia che la modifica alla convenzione fosse preceduta da una preventiva intesa formale con l'Associazione, sia che la volontà dell'Associazione alla stipula dell'atto negoziale (e alle successive modifiche) fosse espressa dal Presidente pro-tempore, ma sulla base di apposita deliberazione dell'organo associativo (cui le norme statutarie demandavano la competenza ad esprimersi su questioni fondamentali per la vita dell'Associazione).

La Direzione generale della ASL si è detta disponibile a sospendere l'iter della modifica alla convenzione e si è attivata per richiedere al Presidente dell'Associazione copia degli atti adottati dal Consiglio direttivo, ai fini della regolarizzazione amministrativa del provvedimento negoziale posto in essere dalle parti.

Dopo ripetuti solleciti, la ASL veniva in possesso del verbale del Consiglio direttivo, impegnandosi a seguire la via negoziale per modificare le clausole della originaria convenzione.

10.7.7. Rimborsate le spese per accertamenti prenatali indebitamente corrisposte

Si è risolta positivamente la questione sollevata da una signora che si lamentava del fatto che aveva dovuto affrontare una spesa non indifferente (L. 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 perché - 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 19.09.1997)

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 l'ambigua formulazione di talune clausole della convenzione stipulata 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.

Lo spirito collaborativo con il quale è stata riesaminata la questione da parte del Direttore Amministrativo della ASL

interessata ha portato non solo all'accoglimento della richiesta della paziente che si era rivolta al Difensore civico, ma anche ad un riesame d'ufficio di altre decine di situazioni analoghe.

10.8. ASSISTENZA SOCIALE

Le richieste di intervento in questo settore assumono le forme più svariate, in relazione alla molteplicità dei bisogni e alla varietà delle categorie di destinatari delle prestazioni e dei servizi assistenziali.

La nuova disciplina regionale sui servizi di assistenza sociale (L.R. 22/98) ha finalmente dato una certa unitarietà e organicità alla politica della sicurezza sociale, riducendo o eliminando una vasta gamma di leggi di finanziamenti a pioggia e valorizzando il momento della predisposizione di servizi organizzati su più vaste dimensioni territoriali.

Tematiche maggiormente trattate dall'Ufficio sono state quelle legate al servizio di trasporto scolastico delle persone affette da handicap, ai ritardi nella definizione delle pratiche di riconoscimento dell'invalidità civile, agli aiuti personali ai disabili, al rimborso di spese per la rimozione delle barriere architettoniche, al diritto di parcheggio riservato ai disabili, al servizio di assistenza domiciliare.

10.8.1. Cooperative sociali ed enti ausiliari per la prevenzione e la cura delle tossicodipendenze. Problemi per l'iscrizione all'Albo regionale e mancanza di strumenti di raccordo delle rispettive attività

Una Cooperativa sociale ha posto il problema della iscrivibilità nell'Albo degli enti ausiliari (previsto dall'art. 116 del D.P.R. 309/90 e istituito in Abruzzo con L.R. 21.7.1993, n.28) delle Cooperative sociali, che non siano state previamente inserite nell'apposito Albo disciplinato dall'art. 2 della L.R. 8.11.1994, n. 85.

La questione - per la sua oggettiva complessità e per l'intreccio scoordinato di norme statali e regionali - ha formato oggetto di approfondimento in più incontri avuti dallo scrivente con i rappresentanti della Cooperativa e con i Dirigenti dell'Assessorato regionale alla sanità, da cui sono emersi alcuni spunti di riflessione e di proposta.

Giova premettere, al riguardo, che la possibilità per le Cooperative sociali di gestire i servizi socio-sanitari ed educativi è presa in considerazione dalla legge n. 381/91, che demanda alle regioni il compito di emanare, entro un anno, le relative norme di attuazione e di istituire un apposito albo

regionale (art. 9); l'iscrizione a detto albo è, tra l'altro, condizione per la stipula delle convenzioni con enti pubblici "per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi" (art. 5).

Le stesse regioni avrebbero inoltre dovuto determinare le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari (art. 9 comma 1).

A seguito poi dell'Atto di intesa Stato-Regioni (adottato con decreto del Ministro della Sanità del 19.2.1993), era consentito l'inserimento nell'albo degli enti ausiliari senza scopo di lucro anche delle cooperative sociali, ai sensi della legge n. 381/91, "purché iscritte nei rispettivi registri o albi, ove istituiti".

Stranamente però, il Consiglio regionale prendeva atto dell'intesa Stato-Regione (e dello schema-tipo di convenzione approvato con il citato D.M.) solo il 28 settembre 1993, quando già la materia degli enti ausiliari da coinvolgere nelle attività di prevenzione e di recupero dei soggetti in stato di tossicodipendenza era stata disciplinata in via legislativa (L.R. 21 luglio 1993, n. 28), sia pure in termini non del tutto

adeguativi rispetto al contenuto dell'Atto di intesa Stato-Regioni.

In particolare, con la ridetta L.R. n. 28/93, la Regione riconosceva come enti ausiliari le Cooperative sociali di cui alla L. 8 novembre 1991, n. 381, ma non poneva tra le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione all'Albo degli stessi enti ausiliari quello dell'inserimento nell'Albo delle Cooperative sociali.

Il mancato recepimento dell'Atto di intesa si spiegava evidentemente col fatto che la nostra Regione non aveva ancora regolamentato l'istituzione dell'Albo delle Cooperative; nel contempo però la L.R. 28/93 (con la norma transitoria dell'art. 10) assegnava agli enti ausiliari allora iscritti all'albo regionale istituito con L.R. n. 23/85 - o temporaneamente registrati ai sensi dell'art. 116, comma 9 del D.P.R. 309/90 - un termine di mesi sei per adeguare i propri requisiti a quelli richiesti dalla medesima L.R. n. 28.

A prescindere dagli effetti connessi all'eventuale inosservanza del predetto termine di adeguamento, certo è che con l'entrata in vigore della successiva legge istitutiva dell'Albo

delle cooperative sociali (L.R. 8.11.94 n. 85) doveva considerarsi superata la fase transitoria e l'iscrizione a quest'ultimo Albo costituiva condizione necessaria per l'inserimento nell'Albo degli enti ausiliari.

La stessa legge regionale aveva infatti previsto un'apposita Sezione A, riservata alle cooperative che gestiscono servizi socio-sanitari ed educativi, alla quale potevano accedere le Cooperative sociali ed i loro Consorzi, iscritti nella Sezione ottava del Registro prefettizio delle Cooperative.

Di qui la segnalazione all'Assessorato regionale alla sanità e a quello al lavoro e alla formazione professionale, per l'eventuale esercizio dell'autotutela e per un opportuno intervento di chiarificazione in via legislativa.

Il Dirigente del Servizio lavoro e F.P. condivideva le osservazioni del Difensore civico, esprimendo la convinzione che le modalità di raccordo dell'attività delle cooperative sociali con quella dei servizi socio-sanitari dovessero trovare concreta attuazione nell'ambito del Piano sociale e del Piano sanitario regionale.

Resta, al momento, un vuoto legislativo che va riempito al più presto, per evitare incertezze interpretative e per dare concreto seguito ad una norma di principio dello Stato.

10.8.2. Indennità della Regione a favore delle donne non occupate. Dopo tante attese arriva un sostanzioso finanziamento

Sono state numerose le richieste di intervento da parte di donne che attendono - da oltre due anni - di conoscere l'esito delle domande di contributo avanzate, dapprima ai sensi della L.R. 22 luglio 1997 n. 67, e poi in base alla successiva legge di modifica n. 82 del 16 settembre 1998.

Quest'ultima fonte, com'è noto, ha introdotto correttivi sostanziali all'originaria disciplina, resisi indispensabili in quanto il meccanismo della convenzione con l'INPS - prevista dalla L.R. 67/97 - non era stato mai messo in funzione per l'assoluta sproporzione tra i limitati fondi a disposizione e l'ammontare dei contributi richiesti.

La nuova disciplina incaricava invece i Comuni del compito di istruire le pratiche e la Giunta regionale di decidere sull'assegnazione dei contributi.

Il Difensore civico ha svolto un'insistente opera di sollecitazione sugli uffici dell'Assessorato regionale competente, dove le graduatorie hanno richiesto tempi eccessivamente lunghi, per l'inadeguatezza del personale assegnato a tale incombenza.

A tutte le richiedenti sono stati dati i chiarimenti sullo stato della relativa pratica e su eventuali ostacoli all'ammissibilità o al mancato inserimento nella graduatoria degli ammessi a contributo.

Solo a conclusione della legislatura, un sostanziale impinguamento del capitolo di spesa al bilancio regionale - disposto con L.R. 22 febbraio 2000 n. 14 - ha posto ora le premesse per soddisfare gran parte delle richieste di contributo ammissibili.

10.8.3. Servizi di sostegno agli alunni portatori di handicap - Una difficile fase di passaggio di competenze

Non pochi problemi applicativi hanno creato le norme regionali che - a far data dal 1° gennaio 1999 - hanno disposto il passaggio dalle Aziende sanitarie locali ai Comuni delle

funzioni in materia di assistenza materiale ai portatori di handicap nelle scuole.

In molti casi, la decorrenza della relativa delega è di fatto slittata, in quanto - avvalendosi della norma transitoria di cui all'art. 9 della L.R. 135/96 (come modificata dalla L.R. 131/98) - le ASL hanno potuto continuare ad assicurare il servizio fino al 31 dicembre 1998 e, comunque, fino all'esaurimento delle somme già assegnate dalla Regione, e non ancora utilizzate.

Si è poi verificato che, anche dopo il superamento della fase transitoria, molte Amministrazioni comunali (rinnovatesi tra l'altro nella tornata elettorale di fine giugno '99) si sono trovate impreparate a gestire il servizio e hanno preferito delegare le stesse ASL a gestirlo in via provvisoria, per garantire la continuità delle prestazioni.

Altre invece hanno delegato il servizio alle Comunità Montane e, altre ancora, hanno avviato la gestione diretta.

Tali scelte organizzatorie hanno tuttavia portato a ridosso dell'apertura dell'anno scolastico e al ricorso a procedure di

affidamento del servizio non sempre rispettose delle norme in materia di appalto di pubblici servizi.

Si è in tal modo pervenuti a proroghe di precedenti convenzioni ovvero ad affidamenti a trattativa privata, non del tutto in linea con i criteri dell'evidenza pubblica e della concorsualità delle offerte.

In qualche caso, la proroga è stata giustificata con un parere reso tempo addietro dal competente Assessorato regionale che - in presenza di condizioni eccezionali e di urgenza - aveva sostanzialmente avallato il ricorso alla proroga, stante l'esigenza di garantire la continuità del servizio e constatata la difficoltà di elaborare le direttive regionali (previste dall'art. 10 della L.R. 85/94) in tema di Cooperative sociali di cui alla legge 381/91.

Il Difensore civico ha avuto ripetuti incontri con i Dirigenti degli enti gestori e li ha avvertiti dell'assoluta necessità di ritenere del tutto conclusa la fase di transitorietà, invitandoli a non far luogo ad alcuna ulteriore proroga e ad evitare sia modifiche sostanziali a convenzioni già in atto sia a

far ricorso a forme di trattativa privata, al di fuori delle ipotesi stabilite dalla legge.

10.8.4. Con l'erogazione dei servizi assistenziali cessano gli aiuti personali a favore dei ciechi e sordomuti

La filosofia ed i criteri cui si ispira la nuova politica dell'assistenza sociale ha portato alla sostituzione del sistema di erogazione diretta di contributi economici a favore degli alunni ciechi, sordomuti e sordi prelinguari con uno basato sull'organizzazione e prestazione di servizi assistenziali.

La disciplina del settore, affidata alla L.R. 32/97 (come modificata dalla L.R. 131/98), non ha mancato di creare qualche difficoltà a famiglie che, fino alla sua entrata in vigore (1 gennaio 1999 e comunque fino ad esaurimento delle somme assegnate dalla Regione alle Aziende U.S.L.), si erano organizzate per prestare aiuto personale ai propri familiari, utilizzando i contributi erogati dalla ASL.

In qualche caso, tuttavia, l'esaurimento dei fondi a disposizione dell'ASL e la mancata presentazione, da parte della Provincia, del programma di intervento previsto dalla

predetta L.R. n. 131/98 ha determinato brevi periodi di vuoto assistenziale.

Il Difensore civico è intervenuto in più occasioni per sollecitare la presentazione del programma; ma ha anche chiarito agli interessati che l'eventuale erogazione di aiuti personali hanno ormai carattere del tutto eccezionale e presuppongono l'impossibilità per la Provincia di garantire i servizi di assistenza educativa e didattica a favore di tali categorie di portatori di handicap.

10.8.5. Contributi a famiglie non abbienti

Il riordino del settore assistenziale (avvenuto con la L.R. 22/98), basato sulla metodologia degli interventi per progetti - e attraverso lo strumento programmatico del Piano di zona - ha comportato una ridistribuzione delle competenze e delle modalità di accesso alle prestazioni assistenziali, che richiedono un ragionevole tempo di rodaggio per essere conosciute e comprese dagli utenti.

Si è così verificato che molti cittadini in stato di bisogno - già fruitori di benefici economici con il vecchio sistema assistenziale - si attendevano dai Comuni di continuare a

ricevere i periodici sussidi e si sono lamentati per il fatto che gli stessi Comuni non avevano ancora provveduto ad erogare gli aiuti economici personali.

Si è cercato quindi di spiegare agli interessati le innovazioni introdotte dal legislatore regionale, intervenendo in varie occasioni sui Comuni, sulle Aziende sanitarie locali, sulle Comunità Montane e sull'Assessorato regionale competente per accelerare il più possibile la fase di attuazione degli interventi ammessi a finanziamento.

Si è trattato di un'azione di convincimento generalmente apprezzata, anche per un certo clima di diffidenza verso le generiche informazioni fornite da amministratori e funzionari degli enti locali.

10.8.6. Il ricovero del disabile con retta a carico di enti pubblici sospende l'assegno di accompagnamento

Il caso è stato trattato su istanza di un genitore di un minore sordomuto, al quale era stato sospeso l'assegno di accompagnamento a seguito di un ricovero presso un istituto di cura, il cui onere era posto a carico della ASL di residenza.

L'Ufficio ha approfondito la questione con i dirigenti della ASL e della Prefettura, dove risultava che il portatore di handicap era titolare di una pensione e dell'indennità di accompagnamento.

La sospensione tuttavia si rendeva necessaria per il periodo di effettivo ricovero con spesa a carico di enti pubblici.

10.8.7. Assistenza economica ai minori - Il Comune si rifiuta di eseguire una sentenza pretorile che lo condanna al pagamento del sussidio

Il problema si è posto quando un Pretore del lavoro ha condannato un Comune a corrispondere al genitore esercente la patria potestà su un portatore di handicap il sussidio previsto dall'art. 8 della L.R. n. 15/89 in presenza di uno stato di bisogno.

Non ottemperando l'Amministrazione comunale alla sentenza pretorile, il genitore si è rivolto al Difensore civico perché intervenisse in via sostitutiva con la nomina di un commissario ad acta.

La questione è stata al centro di una copiosa corrispondenza con il diretto interessato e il Sindaco del Comune (poi sostituito da un Commissario prefettizio); ma, di fronte alla volontà di quest'ultimo di proporre appello, lo scrivente ha ritenuto che non vi

fossero i presupposti per agire in via sostitutiva, in quanto sul pronunciamento pretorile non si era ancora formato il giudicato.

La questione ha peraltro posto vari interrogativi, soprattutto per ciò che concerne la portata della norma regionale che - nel sancire l'obbligo del Comune di assicurare gli interventi a favore dei minori in stato di bisogno e nel quantificare l'entità dei sussidi (rapportata alla pensione sociale dell'INPS) - non si è poi preoccupato di garantire la necessaria copertura finanziaria (essendone la citata L.R. n. 15/89 priva e dovendosi far riferimento alla vecchia normativa contenuta nella L.R. 69/82).

D'altronde, la stessa L.R. n. 15/89 abbisogna ora di un raccordo con la disciplina generale sull'assistenza sociale, che la Regione si è data con l'approvazione del Piano sociale regionale 1998/2000; ed in tal senso è stata richiamata l'attenzione della competente struttura dell'Assessorato.

10.8.8. Sono troppi 3 mesi per trasmettere il verbale di visita medico-collegiale per invalidità civile

E' l'inconveniente segnalato da una cittadina, riconosciuta invalida civile (con diritto all'indennità di accompagnamento) dalla Commissione periferica di una ASL,

il cui Ufficio di segreteria non provvedeva a trasmettere il referto alla Commissione provinciale del Tesoro.

L'intervento del Difensore civico è valso ad accelerare la definizione della pratica, ma anche a richiamare l'attenzione sulle eventuali responsabilità per simili ingiustificate lentezze burocratiche.

10.9. ATTIVITA' ESTRATTIVE

Nella materia delle attività estrattive l'intervento del Difensore civico si è collegato spesso alla soluzione di problematiche riguardanti l'uso civico.

In effetti accade di frequente che le cave insistano su terreni gravati dall'uso civico, per cui l'autorizzazione all'attività estrattiva è subordinata al cambio di destinazione dei terreni.

Succede poi che il termine assegnato alla Giunta regionale per il perfezionamento dell'atto di cessione delle terre civiche (dal Comune al privato) non può essere rispettato perchè esso presuppone l'acquisizione di vari pareri e nulla-osta, tra i quali figura quello di competenza del Comitato Tecnico Regionale, di cui alla L.R. n. 54/88.

10.9.1. Una concessione su terre civiche non sdemanializzate

Le lamentele di alcuni cittadini - danneggiati dall'inquinamento (da polvere) prodotto dalla presenza di una vicina cava - hanno costituito l'occasione per il Difensore civico di intervenire su un'intricata vicenda di autorizzazione all'apertura della relativa attività estrattiva.

Infatti detta attività veniva condotta, da molti anni, su terreni gravati su uso civico, per i quali non era stato perfezionato il procedimento volto al cambio di destinazione d'uso; procedimento di per sé articolato e farraginoso, che aveva subito notevoli rallentamenti in sede regionale, per cui l'attività estrattiva veniva di fatto condotta sulla base di un'autorizzazione provvisoria - rilasciata dal Comune nel 1991 - fino al conseguimento del mutamento di destinazione d'uso.

Mutamento che è stato assentito dalla Giunta regionale solo alla fine del 1997, e che, a tutt'oggi, non risulta ancora perfezionato con la stipula dell'atto finale di cessione delle terre civiche.

L'intervento dello scrivente è consistito non solo nel far rilevare l'evidente anomalia dell'autorizzazione provvisoria concessa dall'Amministrazione comunale - priva del presupposto essenziale del cambio di destinazione d'uso delle terre civiche - e per sollecitare la conclusione dell'iter procedimentale nelle competenti sedi regionali, ma anche per comporre una lunga controversia tra la Società cavatrice e il Comune, circa il pagamento degli oneri arretrati, collegati all'esercizio effettivo dell'attività estrattiva.

Infatti, un accordo tra le parti - che si sta avviando a positivo esito - avrebbe altresì consentito la realizzazione, in tempi brevi, delle opere di sistemazione e di depolverizzazione della stradina comunale che, con il transito degli automezzi della predetta Società, era la fonte più immediata dell'inquinamento ambientale.

10.10. CACCIA

Gli interventi richiesti nel campo dell'attività venatoria sono quantitativamente limitati, ma tutti caratterizzati da situazioni assai complesse e cariche di un elevato e diffuso tasso di litigiosità e di tensione (sia all'interno del mondo dei cacciatori che nei loro rapporti con gli organismi di gestione dell'attività venatoria e con le Amministrazioni preposte alla programmazione, al rilascio di autorizzazioni e al controllo).

La conflittualità ha poi trovato terreno fertile per svilupparsi in presenza di una normativa regionale (e di una regolamentazione a livello provinciale) apparsa in più punti alquanto carente e confusa, che ha finito per determinare un vasto contenzioso nelle vie giurisdizionali.

A ciò vanno aggiunte le incertezze interpretative che gravitano su talune norme fondamentali contenute nella legge quadro sulla caccia n. 157/92, quale quella concernente il superamento del limite del 30% del territorio regionale destinato a protezione della fauna selvatica (prevista dall'art. 10 comma 3), di cui si è dovuto in più occasioni occupare l'Ufficio.

Sul punto, com'è noto, le associazioni di cacciatori hanno più volte denunciato il fatto che, al momento, il territorio abruzzese è interessato ben oltre il predetto 30% dalla presenza di parchi nazionali e regionali e da ampie zone dove è comunque vietata l'attività venatoria.

L'Ufficio ha fornito il suo contributo collaborativo, richiamando il più recente orientamento giurisprudenziale in materia, in base al quale detta statuizione normativa è indirizzata alle autorità regionali - nell'ambito delle loro competenze a disciplinare la territorialità regionale di interesse locale - ma non possono valere nei confronti degli atti di programmazione dello Stato (con cui si disciplinano le aree protette di interesse nazionale).

Sicché, mentre le leggi istitutive di parchi nazionali non soggiacciono ad alcun limite, viceversa è il legislatore regionale a dover conformare le proprie scelte territoriali al rispetto della quota del 30% di protezione dalla caccia.

In questo senso sembra orientato anche il Governo nazionale che, di recente, ha approvato una legge della Regione Lazio - istitutiva di un parco regionale - solo a seguito di un impegno

formale del Presidente della Giunta regionale a procedere al recupero della parte della superficie vincolata a protezione della fauna eccedente il 30%.

10.10.1. Le Aziende faunistico-venatorie tra incertezze e polemiche

Della precaria situazione delle Aziende faunistico-venatorie il Difensore civico si è dovuto occupare, sia in via generale, sia per alcuni casi particolarmente complessi e delicati.

La questione di più vasto interesse - che lo scrivente ha attivato d'ufficio - riguarda le ravvicinate scadenze delle attuali Aziende FF.VV., le cui autorizzazioni furono a suo tempo prorogate attraverso una normativa transitoria.

Tali proroghe (accompagnate a nuove autorizzazioni) si sono tuttavia attuate senza tener conto che, in molti casi - riguardanti soprattutto il territorio della Provincia dell'Aquila - veniva superato il limite dell'8% del territorio agro-silvo-pastorale, posto dall'art. 34 della L.R. 30/94.

Il Difensore civico ha avvertito la necessità di richiamare l'attenzione dei competenti Uffici per la caccia della Regione e della Provincia sull'urgenza di predisporre e approvare criteri selettivi e

obiettivi per i rinnovi delle autorizzazioni in scadenza, in modo da ricondurre le aree soggette a caccia controllata al rispetto del limite fissato dalla norma regionale (come tale, non derogabile dalle Amministrazioni provinciali).

10.10.2. Una A.F.V. gestisce per quasi dieci anni un vasto territorio mai concesso

E' la singolare storia di un'Azienda faunistico-venatoria che, nel 1991, ottiene dalla Provincia l'autorizzazione per gestire la caccia controllata, in gran parte su terreni demaniali (gravati da uso civico) e, in minor parte, su terreni di privati.

L'esposto di un Comitato degli utenti di uso civico del Comune interessato ha indotto il Difensore civico ad esaminare a fondo una vicenda estremamente intricata, nella quale si erano già innestati (da alcuni anni) una serie di contenziosi, sia amministrativi sia presso le Giurisdizioni speciali sugli usi civici.

Il lavoro dell'Ufficio è consistito in una difficoltosa ricostruzione del processo autorizzatorio, ma anche in un'opera difficilissima di mediazione e di componimento di una controversia che, in molti momenti, ha assunto toni fortemente polemici e di vero scontro tra diverse posizioni all'interno della collettività locale.

Di qui una lunghissima serie di incontri con i rappresentanti del Comitato e dell'A.F.V. e due riunioni per un esame congiunto anche con i Dirigenti degli Uffici della Regione e della Provincia.

In effetti è risultato che, fin dall'istituzione, l'Azienda operava su un'area di circa 2.800 ettari, laddove gli atti di concessione (da parte del Comune) e quelli di assenso (da parte dei proprietari di terreni privati) portavano ad una superficie complessiva di circa 1.600 ettari.

Si aggiunga che alcune particelle del demanio comunale non risultavano comprese tra quelle per le quali la Regione aveva autorizzato il mutamento di destinazione e che, nel quantificare il corrispettivo di detto mutamento, la stima dell'UTE era stata erroneamente rapportata ad un calendario venatorio di soli 4 mesi l'anno; è evidente infatti che la presenza dell'Azienda richiede, di per sé, l'esercizio di attività collaterali, che si protraggono per tutto l'arco dell'anno. Lo stesso UTE, d'altronde, rendeva ancor più indecifrabile la sua valutazione, con un'ambigua precisazione secondo la quale l'uso delle terre civiche "non era esclusivo".

Di qui ulteriori profili di complicità, che hanno riguardato la corretta determinazione del canone di concessione dei beni

demaniali e che ha aperto un'ulteriore vertenza del Comitato con l'Assessorato regionale all'agricoltura, su cui il Difensore civico ha svolto i suoi compiti di mediazione e di chiarificazione.

Interveniva poi un provvedimento di sospensione temporanea, da parte della Provincia, dell'attività venatoria in quella zona.

Questi comunque sono solo alcuni degli aspetti più intricati della vicenda, nei cui confronti lo scrivente ha cercato di trovare soluzioni ispirate all'equità e al ristabilimento di punti di equilibrio, che tenessero conto delle distanti posizioni tra le parti e dell'interesse pubblico nell'esercizio dei poteri di autotutela.

Il lavoro di ristabilimento della legalità non è ancora concluso, soprattutto per la presenza di polemiche e di un forte astio personale all'interno del mondo dei cacciatori e dei proprietari dei terreni; ma alcuni concreti risultati sono stati già conseguiti.

A cominciare dal ridimensionamento dell'Azienda (in base alle aree effettivamente concesse, o assistite dal consenso dei proprietari) e all'avvio di una nuova determinazione del canone.

Resta ora il punto più controverso, che attiene alla configurabilità stessa dell'AFV, in relazione alla sua conformazione

territoriale (che non presenta più i caratteri della continuità e della omogeneità delle aree assoggettate)

Sotto quest'ultimo profilo, si è da poco espresso in senso negativo l'Istituto Nazionale della Fauna; da parte sua lo scrivente ha invitato il Dirigente dell'Ufficio caccia della Provincia a sottoporre la questione al parere della Consulta provinciale della caccia, ritenuto necessario ai fini dell'esercizio dei poteri di autotutela.

**10.10.3. Due discussi regolamenti regionali
sull'accorpamento coattivo di terreni per
l'istituzione di Aziende faunistico-venatorie**

La vicenda appena ricordata ha posto all'attenzione il problema della legittimità di due disposizioni regolamentari, che la Regione si è data in tema di "accorpamento coattivo" di terreni da ricomprendere nel perimetro dell'AFV.

La prima è contenuta nell'art. 56 del Regolamento approvato dal Consiglio regionale con atto n. 110/6 del 11.05.1983, laddove si prevede che la Giunta provinciale - su richiesta del concessionario e per accertate ragioni - può disporre l'ampliamento del perimetro dell'A.F.V. attraverso l'inclusione coattiva di terreni, nel limite del 10% dell'intero territorio della concessione, previa

corresponsione di una predeterminata indennità al proprietario del terreno.

Tale norma - sulla quale si appuntano molti dubbi di legittimità, in quanto non rispettosa della riserva di legge contenuta nell'art. 42 della Costituzione - è stata poi superata dalla ridisciplina delle Aziende faunistico-venatorie introdotta dal Regolamento reg.le n. 11 del 10.11.1995, la quale prevede che, ai fini della richiesta di prima autorizzazione, le richieste debbano essere corredate da una "dichiarazione di assenso, redatta nelle forme di legge, di almeno due terzi dei proprietari dei terreni inclusi nell'Azienda" (art. 2).

Quest'ultima norma è stata intesa, da qualche Amministrazione provinciale, come possibilità di includere coattivamente nel perimetro dell'Azienda un ulteriore terzo dei terreni, anche se appartenenti a proprietari che non hanno mai dato il loro assenso e senza neppure la corresponsione dell'indennità già riconosciuta dal (soppresso) Regolamento del 1983.

Sul punto, lo scrivente ha richiamato l'attenzione delle competenti strutture della Regione e delle Province sull'esigenza

che vada affrontata con legge la questione dell'accorpamento coattivo, non soltanto per superare il vincolo della riserva costituzionale dianzi accennato, ma anche al fine di reintrodurre, quantomeno, il diritto all'indennizzo a favore dei proprietari dei terreni inclusi coattivamente; indennizzo che costituisce uno dei presupposti indicati dall'art. 42 Cost. ai fini della posizione di limiti al diritto di proprietà.

10.10.4. Torna a riespandersi un'Azienda faunistico-venatoria erroneamente ridimensionata

E' stato portato all'attenzione del Difensore civico il caso di un'Azienda F.V. alla quale l'Amministrazione provinciale competente aveva ordinato di ridimensionare il proprio territorio, in quanto confinante con una Riserva naturale, ubicata nel territorio di una regione finitima.

La Provincia aveva ritenuto che l'Azienda dovesse lasciare libera una fascia di 1.500 metri dal confine delle Riserva, in analogia a quanto disposto dall'art. 6 del regolamento regionale n. 11/95 per ciò che concerne le distanze da mantenere nei confronti dei confini dei parchi nazionali e regionali.

Il Difensore civico è quindi intervenuto per rilevare che la predetta distanza vale solo per i parchi e per le connesse aree contigue e non anche per le riserve naturali, in quanto la specialità della norma non ne autorizza un'estensione in via analogica.

La Provincia ha quindi provveduto a rideterminare il perimetro dell'A.F.V., con il reinserimento della fascia di territorio a suo tempo esclusa.

**10.11. CONTROLLO SOSTITUTIVO SUGLI ATTI DEGLI ENTI
LOCALI (art. 17 comma 45 della legge 127/97)**

L'esercizio del potere sostitutivo ha impegnato l'Ufficio nell'approfondimento di casi particolarmente complessi.

Al di là infatti di fattispecie semplici e ricorrenti (mancata approvazione dei conti consuntivi, rifiuto di convocazione degli organi elettivi, ecc.), spesso le richieste di intervento hanno posto non facili problemi di individuazione dei presupposti - oggettivi e soggettivi - per l'esercizio del potere surrogatorio, per via soprattutto della difficoltà di enucleare un concetto univoco di "atto obbligatorio per legge" (di cui all'art. 17, comma 45 della legge 127/97).

Va detto tuttavia che, nella gran parte dei casi, l'invito a provvedere - supportato da adeguate argomentazioni - ha avuto gli effetti desiderati, rendendo superflua la nomina del commissario "ad acta".

Queste alcune delle problematiche più interessanti.

10.11.1. Contestata la permanenza del commissario "ad acta" per la formazione del PRE, dopo il rinnovo del Consiglio comunale

Il problema è stato sollevato da un consigliere comunale che eccepiva l'illegittimità della permanenza della gestione commissariale del predetto PRE, nel momento in cui il Consiglio comunale si era più volte rinnovato dopo la nomina del Commissario.

Dagli elementi informativi acquisiti dallo stesso Commissario, lo scrivente ha tratto la convinzione che, in effetti, l'iter seguito per l'approvazione dello strumento urbanistico presentava non poche anomalie, rispetto allo schema procedimentale definito dall'art. 11 della L.R. 18/83.

Destava in particolare perplessità il fatto che l'Amministrazione provinciale competente ad approvare il PRE, anziché limitarsi a formulare prescrizioni in senso tecnico (nei cui confronti il Commissario avrebbe potuto esprimere integrale o parziale assenso, ovvero dissenso), avesse più volte riaperto l'iter procedimentale, dettando indicazioni prive di un contenuto puntuale e autosufficiente e imponendo, per ben tre volte, la ripubblicazione del PRE.

Tale forma di prolungato e aggravato contraddittorio - tra soggetti istituzionalmente coinvolti nella formazione dello strumento urbanistico - è perciò apparsa difficilmente inquadrabile nello spirito della richiamata normativa regionale, ponendosi invece in evidente contrasto con l'esigenza di snellimento dei procedimenti amministrativi, sottolineata dalla legge n. 241/90.

Da ciò anche la comprensibile preoccupazione dei componenti il nuovo Consiglio comunale che, giustamente, reclamavano il diritto di partecipare alle scelte urbanistiche del Comune, visto che nei loro confronti non era stata mai condotta alcuna verifica circa l'esistenza di eventuali situazioni di incompatibilità, anche alla luce delle recenti disposizioni recate in materia dall'art. 19 della legge 3 agosto 1999 n. 265 (che, com'è noto, riducono sostanzialmente la sfera delle incompatibilità).

In tal senso lo scrivente ha ritenuto non giustificabili ulteriori decisioni interlocutorie da parte dell'Amministrazione provinciale, che è stata perciò invitata ad esprimersi in via

definitiva, concludendo un procedimento troppo a lungo rimasto aperto.

Analoga sollecitazione è stata rivolta al Commissario ad acta perché limitasse la sua funzione all'adozione degli atti strettamente necessari a portare a termine, al più presto, l'iter formativo del PRE già avviato.

10.11.2. Delibere di adesione ai consorzi. Sono soggette a controllo

Alcuni consiglieri di un Comune, che aveva aderito alla formazione di una Azienda consortile creata per la gestione di servizi pubblici, hanno chiesto al Difensore civico la nomina di un commissario ad acta per sopperire al mancato invio a controllo della delibera di approvazione dello statuto.

L'Ufficio ha ritenuto che la questione andasse esaminata sotto due distinti profili.

1) il primo riguardava l'assoggettabilità o meno della delibera, in relazione al quale è stato ricordato che l'art. 17, comma 33 della legge 127/97 - nel punto in cui inserisce tra gli atti soggetti a controllo "gli statuti dell'ente" - si è prestato (e si presta tuttora) a diverse interpretazioni dottrinarie,

contrapponendosi una tesi più restrittiva che - valorizzando il riferimento alla parola “ente” - limita il sindacato preventivo di legittimità solo alla delibera approvativa dello statuto dello stesso ente; ed una più estensiva che - dando maggior peso alla circostanza che il citato art. 17 fa riferimento agli “statuti”, al plurale - allarga l’ambito del controllo anche agli statuti delle aziende speciali e dei consorzi.

Quest’ultima ricostruzione è parsa accreditarsi di maggior pregio, nonostante - per altre fattispecie consortili similari - gli organi regionali di controllo abbiano assunto posizioni non del tutto omogenee.

Il secondo aspetto riguardava invece la richiesta al Difensore civico perché intervenisse in via sostitutiva per l’invio della deliberazione comunale al controllo.

Sotto tale profilo, la richiesta non é apparsa ammissibile in quanto é lo stesso legislatore - art. 17, comma 40 della predetta legge n. 127/97 - a dettare la sanzione (decadenza dell’atto) qualora, nel termine perentorio di 5 giorni dall’adozione, la deliberazione non venga inviata al competente organo di controllo.

L'effetto decadenziale, in questo caso, discende direttamente dalla norma e va accertato nelle forme previste dall'ordinamento.

Secondo una linea seguita dallo scrivente per situazioni analoghe, l'invio a controllo dovrebbe infatti configurarsi 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.

D'altronde, nel caso di specie, non sarebbe stata giustificata la nomina di un commissario "ad acta", che avrebbe avuto il solo compito di inviare al Co.Re.Co. un atto nel frattempo decaduto.

10.11.3. Mancato adeguamento del regolamento di contabilità

Nonostante le precisazioni fornite dal Ministero dell'interno - e dallo stesso Difensore civico - circa le procedure per la formazione del regolamento di contabilità, alcuni Comuni hanno continuato a rimanere nell'equivoco che la relativa normativa potesse essere inserita nel regolamento sugli uffici e sui servizi.

Si è resa pertanto necessaria un'ulteriore azione di convincimento per chiarire che i regolamenti di contabilità sono cosa ben diversa da quelli che definiscono gli aspetti relativi all'ordinamento degli Uffici e dei Servizi (di competenza della Giunta), dovendo essi disciplinare aspetti essenziali per l'operatività dell'Ente, rimessi all'autonoma valutazione del Consiglio comunale.

Sicché l'adeguamento del regolamento di contabilità costituisce atto obbligatorio per legge e la relativa deliberazione è soggetta al controllo preventivo di legittimità.

Su tale linea si sono poi ritrovati tutti gli enti locali interessati.

10.11.4. Non è ipotizzabile il controllo sostitutivo se il Comune ha adottato un regolamento di organizzazione ritenuto illegittimo

Alcune Organizzazioni sindacali hanno richiesto l'intervento sostitutivo dello scrivente nei confronti di un Comune la cui Giunta, nell'approvare il regolamento generale degli Uffici e dei servizi, non lo avrebbe adeguato "alle leggi vigenti".

Il Difensore civico ha precisato che, secondo una diffusa e non contestata interpretazione dell'art. 17/45 L. 127/97, la situazione descritta non configurava un'ipotesi di omissione o ritardo di "atto obbligatorio per legge", dal momento che l' "atto" è stato comunque adottato, anche se ne veniva contestata la conformità a legge.

Nel caso di specie, era invece ipotizzabile un vizio di legittimità dell'atto (per violazione di legge), che poteva essere fatto valere solo attraverso i normali mezzi di impugnativa.

10.11.5. La minoranza rifiuta di eleggere il proprio rappresentante in seno alla Commissione edilizia

Il Sindaco di un Comune ha richiesto l'intervento sostitutivo del Difensore civico regionale per il fatto che il Consiglio comunale non avrebbe potuto eleggere il consigliere comunale di minoranza in seno alla Commissione edilizia (ai sensi dell'art. 56, primo comma, del regolamento comunale) in quanto la stessa minoranza aveva abbandonato l'aula.

Lo scrivente non ha però ritenuto che, nel caso di nomina della Commissione edilizia, ricorresse l'ipotesi di "atto obbligatorio per legge", sia perché l'organo in questione non

aveva più il carattere dell'obbligatorietà sia in quanto, nelle circostanze descritte (rinuncia della minoranza ad esprimere il proprio candidato), nulla vietava al Consiglio comunale di eleggere comunque il consigliere mancante.

Infatti, anche se in tema di tutela delle minoranze negli organi collegiali la giurisprudenza e la dottrina sono orientate a ritenere che il rappresentante della minoranza sia espressione diretta della volontà dello schieramento minoritario, nel caso di specie la minoranza stessa aveva volutamente scelto di non partecipare alla votazione per la nomina del proprio rappresentante.

Non era d'altronde ipotizzabile che, con tale determinazione, la minoranza potesse impedire la regolare composizione della Commissione, né che il richiesto commissario "ad acta" andasse a sostituirsi ad un organo collegiale (il Consiglio comunale) che aveva la possibilità di provvedere direttamente.

10.11.6. Il solito fallimento mette nei guai quasi 200 acquirenti di alloggi ERP

Una delle richieste di intervento sostitutivo sottoposte al Difensore civico ha riguardato una nota vicenda fallimentare che ha avuto come protagonista una grossa Società, la quale aveva realizzato alcune centinaia di alloggi di edilizia residenziale pubblica, acquisendo dal Comune competente le aree PEEP (previo atto di cessione dei terreni e convenzione lottizzatoria).

In entrambi gli atti negoziali era previsto che il mancato adempimento di alcune clausole contrattuali (pagamento oneri di costruzione, cessione di locali, ecc.) avrebbe comportato la decadenza della cessione dei terreni e delle concessioni edilizie.

La successiva apertura della procedura fallimentare - nella quale gli istituti bancari che avevano concesso i mutui per molti miliardi si ritrovavano in posizione privilegiata, per via delle garanzie ipotecarie - faceva ritrovare quasi 200 acquirenti degli appartamenti nella scomoda posizione di dover ripianare i debiti per i mutui della Società costruttrice.

Di qui la richiesta - più volte reiterata al Comune concedente dei terreni - perché dichiarasse la decadenza dell'atto di cessione e delle concessioni edilizie.

Tale decadenza avrebbe infatti concretizzato la fattispecie prevista dall'art. 35, c. 14 della legge 865/71, la quale prevede che, in caso di inadempimento di specifici obblighi contrattuali, l'effetto decadenziale avrebbe comportato la surroga del Comune nella posizione debitoria con gli istituti mutuantì (creando ovviamente non pochi problemi economico-finanziari per l'Ente locale).

La complessa e delicatissima questione è tuttora oggetto di approfondimento e di confronto con le strutture urbanistiche del Comune (nel frattempo commissariato); ma lo scrivente ha già espresso le sue perplessità circa la presenza dei presupposti per diffidare il Comune a dichiarare la decadenza dell'atto di cessione e di concessione, dal momento che l'inadempienza non si collega ad un obbligo di legge (nel senso indicato dall'art. 17 comma 45 della legge 127/97), bensì piuttosto ad un obbligo contrattuale; fattispecie quest'ultima per la quale sussiste un orientamento giurisprudenziale contrario all'esercizio del potere sostitutivo.

10.11.7. I consiglieri di minoranza rifiutano di nominare il proprio rappresentante presso la Comunità montana

E' bastato un atto di diffida del Difensore civico per far recedere i consiglieri di minoranza di un Comune - che si

assentavano volutamente dalla seduta al momento della votazione - dall'atteggiamento ostruzionistico che non consentiva il rinnovo degli organi della C.M.

10.12. DIRITTO ALLO STUDIO E PROMOZIONE CULTURALE

Le problematiche portate all'attenzione dell'Ufficio non sono molte, trattandosi di materia che attiene ancora prevalentemente alla sfera statale.

Il Difensore civico ha peraltro costituito un punto di riferimento di facile accesso per gli operatori del mondo della scuola e per gli utenti dei servizi culturali al fine di ottenere consigli e orientamenti per una corretta gestione della cosa pubblica.

Assai positivo e lusinghiero il rapporto (sempre più stretto) che va instaurandosi con gli studenti universitari, spesso alle prese con gli arroccamenti e le imperscrutabilità della burocrazia universitaria.

Si è così stabilita una linea di informazione e di dialogo che ha stemperato i contrasti e, in molte occasioni, ha evitato l'accendersi di proteste e incomprensioni.

Alcuni casi trattati possono così riassumersi.

10.12.1. Contributi per attività culturali

La concessione di contributi per attività culturali è sempre più al centro di polemiche e dissensi da parte di soggetti che si vedono respinte le loro richieste, o che contestano i metodi ed i criteri di ripartizione degli incentivi economici erogati dagli enti pubblici.

Sta di fatto che il venir meno dei controlli preventivi di legittimità nei riguardi delle deliberazioni degli enti locali induce spesso le Amministrazioni locali a soprassedere al rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge 241/90 e a indirizzare le risorse a sostegno di iniziative o attività che poco hanno a che fare con le finalità istituzionali dell'ente.

Capita ancora che l'atto di concessione sia adottato direttamente dall'organo politico amministrativo, anziché dal Dirigente, sulla base dei criteri prestabiliti.

In questa casistica si colloca la richiesta di intervento al Difensore civico di un Circolo culturale, che la Giunta provinciale aveva escluso dal programma di finanziamento e che non riusciva ad avere copia del provvedimento e degli atti preparatori.

L'Ufficio acquisiva allora copia dell'atto deliberativo, dal quale emergeva che la ripartizione era stata effettuata senza acquisire il

parere obbligatorio della competente Commissione di valutazione e senza motivare la scelta dei soggetti beneficiari (o la non scelta dei soggetti esclusi).

Di qui la sollecitazione dello scrivente a procedere in via di autotutela, cui l'Amministrazione interessata faceva seguito assumendo un nuovo atto deliberativo, previa acquisizione del prescritto parere.

10.12.2. Un contributo regionale ad un Istituto musicale che va meglio disciplinato

La questione ha riguardato l'applicazione di una legge regionale che prevede un contributo annuale per lo svolgimento di attività didattiche e culturali.

La vicenda - che ha avuto poi sviluppi in sede giurisdizionale - si incentra su una determinazione del Dirigente del competente Servizio regionale di ridurre l'importo del contributo previsto dalla legge, in quanto l'Istituto aveva presentato, nell'anno di riferimento, un bilancio che - grazie al sostegno regionale - avrebbe chiuso in attivo.

Di qui il dissenso del Presidente dell'Istituto e la decisione di ricorrere al Difensore civico, il quale ha ricordato alla struttura

regionale che il finanziamento dovrebbe rapportarsi al programma di attività didattica e culturale da elaborare annualmente e non essere invece condizionato alle risultanze del bilancio complessivo dell'Istituto beneficiario.

Non a caso il Governo - in sede di approvazione della legge regionale - aveva richiamato l'esigenza di condizionare la liquidazione del contributo all'acquisizione di una relazione, attraverso la quale verificare la corretta utilizzazione del contributo per le finalità previste dalla legge.

La vicenda merita attenzione perché, al di là del caso concreto, dovrebbe suggerire al legislatore regionale di precisare meglio modalità e condizioni per l'attribuzione dei contributi ad istituzioni similari, finalizzandoli all'espletamento di attività e non alla situazione di bilancio del beneficiario.

10.12.3. Borse di studio - Il limite degli anni di studi tiene conto anche delle iscrizioni in altre Università

Il quesito è stato rivolto al Difensore civico da alcuni studenti universitari, secondo i quali l'Azienda per il Diritto allo Studio Universitario dell'Aquila - a differenza di quella di Firenze - escludeva l'ammissibilità alla graduatoria per l'assegnazione di

borse di studio di coloro, che sommando gli anni di iscrizione anche in altre Università, avevano superato il limite per il merito (e cioè la durata legale del corso di studi, più un anno).

E' stato tuttavia chiarito che l'ADSU dell'Aquila, pur con formulazione diversa da quella usata dall'Azienda fiorentina, si conformava alla disciplina generale dettata dal DPCM del 30.4.1997, dalla cui relazione illustrativa si evince chiaramente che occorre tener conto della somma degli anni di iscrizione nelle varie Università.

10.12.4. Non spetta la fornitura dei libri di testo ai "privatisti"

E' la conclusione cui è giunto l'Ufficio, a seguito di una richiesta di intervento di un cittadino al quale il responsabile della Biblioteca comunale aveva negato la fornitura dei libri di testo in quanto non era iscritto né frequentava le lezioni, bensì era intenzionato a presentarsi agli esami di Stato per il conseguimento del diploma di scuola media superiore, sotto forma di privatista.

Nonostante la poca chiarezza della normativa in materia (DPCM 5/8/1993 n. 320), è prevalsa l'opinione - condivisa anche dai Provveditorati agli studi - che la figura del "privatista" non

rientra nel concetto di "studente" preso in considerazione dall'art. 1 comma 2 del predetto DPCM, il quale presuppone l'avvenuta iscrizione presso una scuola, cui spetta comunicare le richieste degli studenti al Comune che gestisce il servizio bibliotecario.

Altre questioni per le quali l'Ufficio si è attivato - con richieste informative, proposte e sollecitazioni - hanno riguardato soprattutto l'organizzazione scolastica statale, tra le quali:

- il rifiuto di un'Amministrazione comunale di curare il trasporto di alunni ivi residenti presso la scuola materna statale di altro Comune, avendo il primo già stipulato una convenzione con una locale scuola materna (non statale).

In proposito è stato ricordato che, ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 78/78, spetta al Comune sede della scuola provvedere al trasporto degli alunni provenienti da altri Comuni.

- Una controversia insorta con un Provveditorato agli Studi per l'ammissione a finanziamento di una Scuola musicale, nel quadro di un programma provinciale (nel quale la scelta era caduta su altre due scuole concorrenti).

In proposito è stato accertato che il Provveditorato si era attenuto alla valutazione di una Commissione tecnica, che si era mantenuta nei limiti della discrezionalità amministrativa.

10.13. ECOLOGIA E TUTELA DELL'AMBIENTE

Le questioni riguardanti il versante dell'ecologia e della tutela dell'ambiente hanno avuto ad oggetto una varietà di situazioni di disagio e di apprensione, determinate prevalentemente dalla presenza di fattori inquinanti diversi.

Alcune di esse attengono a fonti di inquinamento da onde elettriche ed elettromagnetiche, derivanti dall'installazione di antenne TIM o Telecom nelle vicinanze di centri abitati; altre da disturbi alle abitazioni, provocati da eccessivo inquinamento acustico (impianti di climatizzazione, attività da discoteche, sale bar, esercitazione di una scuola di pilotaggio, ecc.).

L'intervento del Difensore civico è consistito nel sollecitare la verifica tecnica del Responsabile del Dipartimento Igiene e Prevenzione della ASL competente per territorio.

Devo al riguardo sottolineare che gli interventi di verifica si sono svolti, in tutti i casi, con una certa tempestività ed hanno fornito esaurienti risposte tecniche, anche se non

sempre idonee ad eliminare dubbi e preoccupazioni nella popolazione più esposta alle fonti di inquinamento.

Alcuni reclami hanno riguardato la realizzazione di un grande elettrodotto, collegante la costa abruzzese con le zone interne, in relazione alla quale sono stati posti vari quesiti di ordine giuridico, procedimentale ed economico.

Al riguardo l'Ufficio ha svolto gli opportuni approfondimenti normativi ed ha ricordato, tra l'altro, che la normativa in materia è al momento oggetto di ridefinizione in sede di accordo presso la Conferenza Stato/Regioni.

Ha altresì assicurato che le opere in questione sono assoggettate - per quanto riguarda il rispetto della salute e dell'ambiente - alle norme contenute nei D.P.C.M. 23 aprile 1992 e successive modifiche e che l'Enel è tenuto a seguire, nella realizzazione del progetto, tutte le disposizioni contenute nella legge n. 241/90, ivi comprese quelle relative alla partecipazione al procedimento (comunicazione di avvio del procedimento ecc.) e alla trasparenza.

All'attenzione dell'Ufficio sono stati portati anche problemi di randagismo, per affrontare i quali le

Amministrazioni comunali e le ASL non riescono a dotarsi delle strutture necessarie.

Oltre a sollecitare le iniziative del caso, il Difensore civico ha svolto una positiva opera di convinzione e di mediazione nelle controversie relative ai danni provocati dai cani randagi; per il relativo risarcimento si è addivenuti, in alcuni casi, ad una assunzione di corresponsabilità da parte del Comune e dell'Azienda sanitaria locale competente, evitando inutili spese giudiziarie.

Una questione assai controversa ha riguardato il negato riconoscimento, da parte dell'Assessorato regionale, della figura di "tecnico competente" nel campo dell'acustica ambientale ad un professionista aspirante all'iscrizione all'albo regionale dei tecnici abilitati in rilievi fonometrici.

Un intervento molto complesso è stato inoltre effettuato nei confronti dell'Assessorato regionale all'ecologia per accelerare l'iter per l'autorizzazione alla prosecuzione di un'attività di triturazione dei pneumatici, la cui Impresa aveva sospeso un gran numero di lavoratori.

Il problema verteva sulla necessità o meno di sottoporre le richieste alla valutazione di impatto ambientale (alla luce delle nuove disposizioni contenute nel decreto Ronchi n. 22 del 1997) e sulla circostanza che la prosecuzione dell'attività imprenditoriale era legata al mancato rinnovo dell'autorizzazione richiesta da alcuni cementifici, che utilizzavano nella zona i prodotti dei pneumatici triturati.

10.13.1. Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani - Arriva in ritardo la disciplina regionale

L'Ufficio è stato chiamato ad esprimersi su una delicata problematica postasi con l'entrata in vigore della norma della L.R. 16 dicembre 1998 n. 146 che, nel determinare (all'art. 5) l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani, stabilisce che la nuova misura abbia decorrenza dall'anno 1999.

L'obiezione sollevata si è appuntata sul fatto che detta decorrenza mal si concilia con il disposto dell'art. 3 della legge 549/95, a tenore del quale l'ammontare dell'imposta in questione va fissato con legge "entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo", intendendosi prorogata la misura

vigente nel caso in cui la regione non provveda nel termine suindicato (comma 29).

Va aggiunto in proposito che, in sede di prima applicazione, lo stesso legislatore statale aveva stabilito che, per l'anno 1996, il tributo fosse dovuto nella misura minima (£. 20 per chilogrammo di rifiuti conferiti), salvo particolari categorie per le quali la misura minima sarebbe stata fissata con successivo decreto interministeriale (art. 3, comma 38).

Così riassunto il quadro normativo, è evidente che un problema di dissidio tra la norma locale e quella di principio appariva tutt'altro che privo di fondamento e poteva porsi concretamente nell'eventualità di un ricorso, in via incidentale, alla Corte Costituzionale.

Infatti, per far decorrere la nuova misura del tributo dal 1 gennaio 1999, il legislatore abruzzese avrebbe dovuto approvare la legge entro il mese di giugno 98 (e non nel successivo mese di dicembre).

Di qui una segnalazione - rivolta agli organi regionali - per un'attenta valutazione del caso e per avviare le conseguenziali iniziative legislative.

10.14. FORMAZIONE PROFESSIONALE, LAVORO E QUESTIONI PREVIDENZIALI

Si tratta di un Settore particolarmente importante, per il numero delle richieste di intervento e per la complessità di talune tematiche affrontate.

Le richieste hanno coinvolto soprattutto le strutture regionali (sul versante della formazione e del lavoro) mentre, sul versante previdenziale, gli interlocutori naturali sono stati gli enti previdenziali (INPS, INPDAP).

Con questi ultimi si è avuto un corposo, e generalmente costruttivo, rapporto di collaborazione, che ha consentito l'acquisizione di utili dati informativi sullo stato delle richieste di prestazioni previdenziali, su ritardi non giustificati o su irregolarità e anomalie lamentate dai beneficiari delle prestazioni stesse.

Una questione di grande spessore giuridico-interpretativo ha riguardato l'applicazione della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 1994, con la quale è stato riconosciuto ai titolari di seconda pensione -al di sotto di un certo reddito complessivo - il diritto alla c.d. "cristallizzazione" alla data del 30 settembre 1983.

Pur consapevole di esorbitare dal suo ambito territoriale (essendo la materia trattata a livello di sede centrale dell'INPS), lo scrivente ha ritenuto utile sollevare il caso e fornire il suo apporto di idee su un problema rivelatosi poi (come esporrò più avanti) tutt'altro che privo di fondatezza.

10.14.1. Vigilanza sui corsi di F.P. autorizzati dal Ministero del lavoro - Occorre più coordinamento tra uffici statali e regionali

Hanno rischiato di far saltare gli esami di un corso di formazione professionale, gestito dal Ministero del lavoro, le incomprensioni tra gli uffici periferici dello stesso Ministero (incaricati della vigilanza sulla gestione) e le strutture dell'Assessorato regionale alla F.P., cui spetta invece provvedere alla costituzione delle Commissioni d'esame.

Essendo emerse delle anomalie gestionali, nel corso di una verifica, le strutture assessorili si rifiutavano di nominare la Commissione fin quando la Direzione provinciale del lavoro non avesse comunicato che tutte le irregolarità riportate nel verbale di vigilanza erano state rimosse.

Di qui la richiesta dell'Ente gestore al Difensore civico, perché intervenisse ad evitare l'annunciata imminente revoca del

finanziamento, che avrebbe potuto mettere a rischio lo svolgimento degli esami e aprire un pericoloso contenzioso in via legale.

Si avviava quindi una paziente opera di mediazione e di convinzione, nella quale lo scrivente ricordava che il compito della Regione era circoscritto alla nomina della Commissione incaricata di accertare l'idoneità degli allievi e che - in presenza di una richiesta dell'Ente gestore - la costituzione dell'organo di valutazione diventava per l'Amministrazione regionale atto obbligatorio e non differibile.

Viceversa, gli aspetti di carattere sostanziale riguardanti lo svolgimento gestionale delle attività corsuali potevano rilevare al momento in cui la Commissione, attraverso il verbale di ammissione (redatto dal Corpo docente) avesse verificato situazioni che precludessero l'effettuazione delle prove di idoneità.

In quest'ultima evenienza, la Commissione stessa avrebbe segnalato a chi di competenza le anomalie riscontrate, ai fini dell'esercizio del potere di autotutela.

La questione si concludeva positivamente, con l'impegno della Direzione provinciale del lavoro a far avere subito una nota di chiarificazione (circa la sussistenza o meno di fatti impeditivi dello

svolgimento delle prove di esame) all'Assessorato regionale alla F.P. che, da parte sua, avrebbe proceduto senza ulteriore indugio alla nomina della Commissione.

La vicenda peraltro ha offerto lo spunto per richiamare l'attenzione del Settore F.P. della Giunta regionale sull'opportunità di definire in via normativa - e per quanto di competenza - gli aspetti procedurali dei corsi gestiti dal Ministero del lavoro.

10.14.2. La domanda di partecipazione al concorso per maestro di sci non andava autenticata

Un candidato ad un concorso per "Maestro di sci" si è lamentato di una clausola del bando (approvato dalla Giunta regionale) che faceva carico ai partecipanti di autenticare la firma apposta sulla domanda.

La questione ha formato oggetto di una segnalazione al competente Assessorato alla formazione professionale, con il rilievo che la clausola appariva in evidente contrasto con la recente normativa "Bassanini" in tema di semplificazione.

Il competente Ufficio dell'Assessorato ha assicurato che di tale clausola non si sarebbe comunque tenuto conto in sede di ammissione al concorso.

Per quanto concerne invece l'onere - previsto dal bando - di dimostrare il possesso di polizze assicurative per la copertura di danni a terzi o a sé stesso, il Difensore civico ha fatto presente che esso trova riscontro nell'art. 8 comma 6 della L.R. 16 ottobre 1996 n. 94, eppertanto non poteva non essere inserito nel bando stesso.

E' sembrato comunque del tutto sproporzionata - rispetto alle tariffe normalmente praticate - la somma di lire 200mila che sarebbe stata chiesta al candidato per attivare la predetta copertura assicurativa.

10.14.3. Titoli di formazione professionale non utilizzabili nei concorsi pubblici

Il problema è venuto alla luce quando i vincitori di alcuni concorsi per "Operatore EDP", banditi da alcune Aziende sanitarie locali, sono risultati in possesso di titoli professionali (quale quello di "Operatore data processing/scritture complesse") che non trovavano esatta corrispondenza con il titolo specifico richiesto dal bando.

Si tratta purtroppo di un fenomeno tutt'altro che isolato, in quanto migliaia di giovani hanno, nel corso di questi ultimi anni, acquisito il titolo di EDP/scritture complesse (rilasciato da enti

gestori di corsi finanziati o autorizzati dalla Regione o direttamente dal Ministero del Lavoro), che non risulta “codificato” nelle Tabelle approvate dallo stesso Ministero; con la conseguenza che i predetti giovani rischiano di avere in mano un titolo “non spendibile” per l'accesso ai concorsi pubblici, in quanto nessuna norma ne ha previsto espressamente l'equipollenza ad altri titoli.

L'intervento del Difensore civico si è diretto a sollecitare sia il Ministero (perché aggiorni i codici dei titoli professionali alle nuove esigenze di mercato, dopo anni di inerzia assoluta), sia la Regione (perché eviti, per quanto di competenza, di sostenere o autorizzare corsi anomali rispetto al “Nomenclatore” nazionale), sia infine gli enti che bandiscono i concorsi (perché specifichino meglio i titoli che danno accesso alla procedura concorsuale, evitando l'esclusione postuma, o l'ammissione con riserva, di candidati in possesso di titoli atipici).

10.15. LAVORI PUBBLICI E POLITICA DELLA CASA

E' uno dei settori in cui l'intervento del Difensore civico si è svolto in modo più incisivo e ripetuto.

Le problematiche trattate, abbastanza eterogenee, hanno riguardato sia l'Amministrazione regionale e gli enti da essa dipendenti (gli ex II.AA.CC.PP. ora ATER), sia le autonomie locali, con particolare riguardo ai Comuni.

Quanto al primo gruppo di soggetti, le questioni sollevate hanno investito in larga parte la materia dell'edilizia residenziale pubblica (assegnazione degli alloggi, mancata manutenzione, calcolo dei canoni di locazione, riscatto degli alloggi, frazionamento dei mutui casa ex L.457/78, rimborso spese di manutenzione).

In tema invece di lavori pubblici, gli interlocutori di gran lunga più coinvolti sono stati i Comuni ed i Consorzi (ASI, Consorzi di bonifica).

Le relative questioni hanno ovviamente riguardato il mancato o il ritardato avvio di opere pubbliche, problemi di infiltrazione di acque, il ritardo (o il rifiuto) nel pagamento di espropri, attrezzature scolastiche, realizzazione di parcheggi, ecc.

10.15.1. La rinegoziazione dei mutui-casa - Arriva la sospirata disciplina statale

Una questione di vasto interesse sottoposta al Difensore civico, e seguita con particolare attenzione, è stata quella della rinegoziazione dei mutui-casa, accesi ai sensi della legge sull'edilizia residenziale n. 457 del 1978.

E' noto infatti che, nonostante la vistosa discesa dei tassi di interesse, i mutui contratti dagli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica (con il concorso finanziario della Regione) sono rimasti a lungo privi della possibilità di accedere alla rinegoziazione nei confronti degli istituti bancari mutuanti; è intervenuta poi la legge 13 maggio 1999 n. 133 che - all'art. 29, comma 1 - ha previsto che gli enti concedenti contributi agevolati ed i destinatari di tali contributi possano chiedere, in via disgiunta, all'istituto mutuante la rinegoziazione del mutuo, nel caso in cui il tasso di interesse applicato risulti superiore al tasso effettivo globale medio per le medesime operazioni (come determinato dall'art. 2 della legge 7 marzo 1996 n. 108).

E' inoltre consentito alle Regioni di applicare le predette disposizioni anche in relazione ai mutui di edilizia residenziale pubblica concessi in base alle proprie leggi di agevolazione.

La stessa legge n. 133 aveva peraltro subordinato tale rinegoziazione all'emanazione di un regolamento del Ministero del Tesoro (di concerto con quello dei LL.PP.) previo parere della Conferenza Stato-Regioni (art. 29, comma 3).

Sull'argomento si erano diffusi dubbi e perplessità interpretative e, soprattutto, disinformazione (di cui si è avuta conferma anche nel corso di una nota trasmissione televisiva, a livello nazionale).

Tuttavia, già in precedenza, l'Ufficio aveva informato correttamente l'opinione pubblica abruzzese, attraverso un comunicato stampa in cui precisava che il predetto Regolamento era stato sottoposto alla Conferenza il 20 gennaio 2000 e che esso prevedeva la retroattività (al 1 luglio 1999) degli effetti della rinegoziazione, purché venisse proposta istanza non oltre 30 giorni successivi all'entrata in vigore del Regolamento stesso.

Al riguardo, dato l'interesse per la questione, il Difensore civico ha mantenuto un costante rapporto di collaborazione con gli Uffici del Settore Lavori Pubblici della Giunta regionale, con i quali ha evidenziato l'opportunità di predisporre un apposito modulo di

domanda e di pubblicizzazione della norma regolamentare (in corso di emanazione).

Il competente Servizio dell'Assessorato si è comunque impegnato a provvedere d'ufficio ad avanzare la richiesta di rinegoziazione agli istituti mutuant, sulla base dei dati in proprio possesso e coinvolgendo indirettamente nella ricontrattazione anche le cooperative edilizie e i privati beneficiari dei mutui.

Ciò sia per i rilevanti effetti derivanti alla finanza regionale da tale operazione di rinegoziazione, sia per evitare ogni rischio di decadenza dal diritto alla retroattività dei benefici in questione.

Moltissimi cittadini si sono comunque già rivolti al Difensore civico per avere i chiarimenti del caso e per proporre, di loro iniziativa, la domanda di rinegoziazione.

10.15.2. Interventi edilizi in zone sismiche - Quando occorre la relazione geologica - Una circolare esplicativa che non convince

Al Difensore civico si sono rivolti alcuni professionisti che hanno posto in discussione il contenuto di una circolare emanata il 9 giugno 1998 dall'Assessorato regionale ai LL.PP., per chiarire il

significato dell'art. 3 della L.R. 138/96 in tema di interventi edilizi in zone sismiche.

Nell'esposto si sottolinea il fatto che la circolare assessorile, nell'individuare le tipologie di intervento per le quali è richiesta la presentazione di una relazione geologica e quelle per le quali invece è sufficiente la relazione geotecnica - in quanto interventi definiti di "modesto rilievo" - sembra cadere in una duplice contraddizione.

La prima consiste nel fatto che, mentre per alcuni interventi comportanti modificazioni e maggiori carichi strutturali (ad esempio le sopraelevazioni) ci si limita a richiedere la relazione geotecnica (e non quella geologica), per altri invece, di scarsa incidenza strutturale, occorre la presentazione anche della relazione geologica.

La seconda è che la stessa Circolare, mentre afferma di volersi conformare al D.M. 11 marzo 1998 punto c) - che parla di "modesti manufatti" - riconduce invece gli interventi esonerati dalla presentazione dell'indagine geologica nell'ambito di quelli da considerarsi "di modesto rilievo", formula quest'ultima che sembra concettualmente diversa, e più generica, rispetto a quella indicata dal Ministero.

Su tali aspetti il Difensore civico ha richiamato l'attenzione del Settore LL.PP. suggerendo l'opportunità di una chiarificazione in via legislativa (o regolamentare), e non senza peraltro ricordare che la circolare ha mero valore ricognitivo ed esplicativo, eppertanto non può introdurre elementi modificativi o integrativi delle norme legislative e regolamentari.

10.15.3. Canone locazione alloggi E.R.P. - Non vanno calcolate le indennità di invalidità civile

Il problema è stato sollevato da un assegnatario di alloggio, cui lo I.A.C.P. applicava un canone di locazione superiore al dovuto, in quanto al reddito complessivo del nucleo familiare era stata sommata la pensione di invalido civile del figlio. Ciò in virtù di un'interpretazione letterale data all'espressione "reddito annuo complessivo familiare", contenuta in alcune norme dalla L.R. 96/96.

L'Assessorato regionale, nel riesaminare la questione, ha convenuto sulla tesi del Difensore civico; da parte sua, l'IACP, oltre a rivedere il caso specifico, si è impegnato a riconsiderare tutte le pratiche reddituali degli assegnatari interessati.

10.15.4. Riscatto alloggi E.R.P.

Un ripetuto intervento del Difensore civico si è reso necessario per sbloccare una pratica di riscatto di alloggi E.R.P., ai sensi della L. n. 560/1993, che chiamava in causa un intreccio di competenze della Regione, del Comune e della Direzione Compartimentale per il territorio.

Si è potuto accertare che, nel caso di specie, la competenza della Regione era limitata ad un'attività di vigilanza e che spettava invece alla Direzione Compartimentale dare seguito al piano di vendita, approvato dal Comune fin dal 1994; ed in tal senso il competente Ufficio del territorio ha avviato a soluzione una questione che si protraeva da anni.

10.15.5. Alloggio popolare - Lo IACP rimborsa la manutenzione straordinaria

La mediazione dell'Ufficio ha consentito di risolvere, con qualche telefonata, una controversia da tempo instaurata tra un inquilino - che era stato costretto ad effettuare la sostituzione della caldaia del gas per conformarla alle regole CEE - e lo IACP competente.

Nell'approfondimento della vicenda si è venuto a conoscenza di un volantino distribuito, anni addietro, dallo stesso Istituto, che si impegnava a rimborsare le spese per piccole opere di manutenzione straordinaria.

Di qui, poi, la decisione del Dirigente dell'Istituto di procedere al rimborso della somma spesa dall'inquilino.

10.15.6. Una Cooperativa edilizia non riesce a frazionare il mutuo agevolato di cui alla L.457/78

Il Difensore civico è stato investito di una complessa questione generata dal difficile coordinamento della norma statale (art. 18, 1° e 2° co. L.457/78) con la relativa convenzione tra Regione ed Istituto di credito (mutuante).

In effetti, mentre la disposizione normativa fa riferimento - ai fini del frazionamento del mutuo - alla data del semplice atto di assegnazione dell'alloggio al socio, da parte del Consiglio regionale di amministrazione della Cooperativa, la Convenzione invece - interpretando in modo restrittivo la norma in questione - dispone che per "atto di assegnazione" debba intendersi quello pubblico.

La questione è stata approfondita in sede di esame congiunto della pratica, in cui si è convenuto sull'opportunità di una modifica

della convenzione, stante l'intenzione dell'Istituto bancario di attenersi rigidamente alle clausole negoziali.

10.15.7. Canone locazione

Una Sezione provinciale dell'Unione Inquilini ha sollevato il problema dell'interpretazione data al comma 1, punto 2 dell'art. 25 della L.R. 96/96 (nel testo introdotto dalla L.R. 56/98) in relazione al fatto che, dalla sua formulazione letterale, l'applicazione della percentuale del 4,2 al reddito corrispondente all'importo di due pensioni minime INPS porterebbe il canone per la seconda fascia ad una misura pari a £. 64.560, anziché a £. 104.000.

Dopo approfondito esame, si è giunti alla conclusione che l'equivoco nasceva dall'infelice formulazione del testo legislativo ed in tal senso è stato sollecitato l'Assessorato regionale a proporre, nella prima occasione, un chiarimento normativo.

10.15.8. Una complessa questione di esproprio del terreno da parte di un Consorzio A.S.I.

Nell'ambito di un procedimento di esproprio, il proprietario del terreno espropriato ha posto all'attenzione del Difensore civico l'esame di due questioni: la prima riguardante l'efficacia del Piano regolatore territoriale regionale (per la quale il Consorzio riteneva

estensibile il regime dei regolamenti regionali); la seconda concernente l'esecutività dell'atto di apposizione del vincolo decennale.

Sul primo punto, l'Ufficio non ha ritenuto condivisibile la tesi del Consorzio, in quanto il P.R.T. si configura come un normale atto amministrativo, che acquisisce la sua efficacia con l'approvazione da parte dei competenti organi della Regione.

Sul secondo aspetto, la questione verteva sul quesito se il termine decennale di durata del vincolo decorresse dalla data del visto di esecutività da parte della Commissione statale di controllo oppure dalla data di approvazione della relativa delibera consiliare.

A tal proposito, il Difensore civico ha ritenuto di maggior pregio la seconda tesi, anche alla luce di una costante giurisprudenza amministrativa.

10.15.9. Un diritto di segreteria davvero esagerato

Oggetto di lamentela è stato il comportamento di un Comune capoluogo di Provincia, che esigeva il pagamento di diritti di segreteria (per l'importo di £. 400.000) a titolo di ricevimento dell'atto unilaterale d'obbligo, richiesto per avere il buono

contributo relativo all'acquisto della prima casa, in base alla legge regionale n. 82/82.

E ciò mentre, in altri Comuni, i Segretari comunali effettuavano la medesima prestazione al costo di 15/20.000 lire.

A seguito dell'intervento del Difensore civico, il primo importo è stato riportato alla misura praticata negli altri Comuni.

10.15.10. Il rifacimento della rete idrica fognante causa inconvenienti ad abitazioni private

In un Comune, i lavori di rifacimento della rete idrica fognante (fruente di contributo della Regione), avevano suscitato le lamentele di un abitante del Comune stesso, che accusava infiltrazioni d'acqua nella propria abitazione.

La mediazione del Difensore civico ha convinto il Comune ad attivare l'iter procedurale per la realizzazione dei lavori finalizzati all'eliminazione degli inconvenienti lamentati.

10.15.11. Declassificazione reliquati stradali - E' competente il Comune

Nell'ambito del procedimento di sdemanializzazione di un reliquato stradale a scopo di vendita a privati cittadini, un Comune non riusciva a procedere alla declassificazione dei vari tratti di

strada non più utilizzabili ad uso pubblico, dal momento che, mentre il Co.Re.Co. sosteneva la specifica competenza in materia del Presidente della Giunta regionale (ai sensi del D.P.R. n. 495/90), il Settore LL.PP. della Regione comunicava che non avrebbe adottato alcun provvedimento, rimettendo così alla competenza del Comune la declassificazione stessa.

Sul punto il Difensore civico ha condiviso la tesi del Settore della Giunta regionale, anche alla luce di un parere del Ministero dei LL.PP., il quale precisava che, nel caso di specie, non può configurarsi una declassificazione in senso tecnico, trattandosi piuttosto di un atto di alienazione di una strada dal demanio comunale, rientrando nell'esclusiva competenza del Comune.

Spetta invece agli organi regionali disporre il passaggio di una strada (non statale) da una classe all'altra.

10.15.12. Le problematiche connesse al riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica

All'attenzione del Difensore civico sono state portate questioni assai complesse, originate dal difficile processo di riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica che ha portato alla

trasformazione degli Istituti autonomi case popolari in Aziende speciali (ARET e ATER).

La relativa disciplina (L.R. 21.07.99 n. 44) ha prestato il fianco a varie interpretazioni, con vistose lacune e contraddizioni (subite soprattutto nell'iter di approvazione della legge).

Ci si riferisce in particolare ai problemi posti dalla fase transitoria di passaggio tra le vecchie e le nuove strutture, per la quale si è fatto ricorso ad una duplice gestione commissariale: quella di un Commissario straordinario, incaricato di svolgere l'ordinaria amministrazione e di fare la ricognizione dei beni patrimoniali e dei rapporti attivi e passivi dei disciolti IACP (art. 7, comma 1) e quella di un Commissario "ad acta" presso ciascuna ATER, con il compito di procedere al ricalcolo dei canoni di locazione, a decorrere dall'entrata in vigore della L.R. n. 55 del 1986, sulla base dello stato di manutenzione dell'alloggio (art. 27, comma 7).

La singolarità di quest'ultima previsione normativa - fatta rilevare dallo scrivente nelle competenti sedi - è che essa contiene una serie di ambiguità, che ne avrebbero resa difficile (come poi si è potuto constatare) la fase applicativa.

Secondo infatti la sua formulazione, il Commissario ad acta avrebbe dovuto procedere al ricalcolo del canone di locazione "qualora venisse accertato uno stato di manutenzione più favorevole agli inquilini rispetto a quello stabilito dagli Istituti".

Stando dunque alla predetta norma, dovrebbe ipotizzarsi un ricalcolo del canone solo qualora si accertasse che lo stato di manutenzione è più favorevole rispetto al coefficiente applicato dall'IACP nella determinazione del canone (in pratica solo se il canone è stato fissato applicando un coefficiente più basso rispetto al reale stato di manutenzione).

Ma una siffatta lettura andrebbe probabilmente in direzione opposta alla volontà del legislatore regionale.

Il secondo aspetto, di carattere più operativo, riguarda lo strettissimo lasso di tempo (entro il 31.10.1999) assegnato al Commissario ad acta per concludere le procedure di ricalcolo.

Tenendo conto del ritardo nell'entrata in vigore della legge, tale spazio temporale si è ridotto ad un paio di mesi, rendendo pressoché impossibile il rispetto del termine, ma ponendo anche problemi e discussioni circa il lavoro dei commissari ad acta protrattosi dopo la scadenza del 31 ottobre 1999; e ciò nonostante

l'intervento di un successivo provvedimento legislativo (L.R. 23.02.2000, n. 19), che ha accordato alla Giunta regionale la facoltà di prorogare detto incarico.

Il Difensore civico ha fatto presente al riguardo che quest'ultimo termine non poteva identificarsi rigidamente con quello di scadenza dell'incarico commissariale, in quanto il Commissario era poi tenuto a redigere anche un documento finale, contenente le risultanze della verifica (art. 27, comma 8).

**10.15.13. L'Assemblea dei Sindaci per l'elezione dei
rappresentanti in seno al C.A. dell'ATER - Una
convocazione al centro di contestazioni**

Quattro Sindaci di Comuni ricompresi nel territorio di un'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale hanno posto in discussione la legittimità del procedimento di convocazione (da parte dell'ANCI regionale) dell'Assemblea dei Sindaci di cui all'art. 17, comma 1 della L.R. 44/99 e della conseguente elezione dei rappresentanti in seno al Consiglio di Amministrazione dell'ATER, rilevando in particolare:

1. la mancanza di una disciplina sul funzionamento della predetta Assemblea che conferisca all'ANCI il potere di convocarla;

2. l'irregolarità nella fissazione della seconda convocazione ad un'ora di distanza dalla prima;
3. l'aver fatto "ampio uso di deleghe nel più totale arbitrio pur in mancanza di apposita disciplina".

Del problema è stato investito il Difensore civico, il quale ha ritenuto utile - anche per evitare un'azione per via legale, già avviata da un'Amministrazione comunale - di fornire un proprio contributo di idee e di collaborazione.

Tanto più che i rilievi mossi apparivano tutt'altro che privi di fondamento e rischiavano di rimettere in discussione il sofferto processo di avvio delle nuove Aziende speciali.

E' stato peraltro fatto rilevare che la normativa regionale sul riordino dell'edilizia residenziale pubblica (L.R. n. 44/99) nulla dispone né sulle modalità di convocazione dell'Assemblea in questione né su forme di votazione per delega; di talché - per evidente affinità di materia - il naturale riferimento analogico non poteva non essere il sistema che regola il funzionamento degli organi comunali e provinciali.

Quanto al primo punto in discussione, era fuor di dubbio che il compito di convocare l'Assemblea dei Sindaci spettasse agli

organi regionali e che l'eventuale esercizio di tale funzione da parte di soggetti istituzionali esterni alla Regione necessitavano - in linea con la riserva di legge contenuta nell'art. 10 dello Statuto regionale - di espressa previsione normativa.

Sul secondo punto, assumeva invece valore l'art. 127 del R.D. 4 febbraio 1915 n. 148 (in vigore fino all'adozione delle modifiche statutarie e regolamentari) che, nel disciplinare le sedute dei consigli comunali, dispone che la seconda convocazione abbia luogo "in un altro giorno".

Quanto infine al terzo profilo, un utile riferimento è stato rintracciato nell'art. 25 della legge n. 142/90, il quale - trattando di partecipazione degli enti locali a strutture consortili - prevede che l'assemblea del consorzio è composta dai "rappresentanti degli associati nella persona del Sindaco, del Presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione".

La delega pertanto dovrebbe svolgersi - in via di principio - tra soggetti incardinati nella struttura dell'Ente, secondo una diffusa dottrina che limita la delega all'esterno ai casi in cui l'interesse

rappresentativo dell'Ente stesso richieda il ricorso a persone dotate di specifiche esperienze e professionalità.

Nel caso di specie, la partecipazione del Sindaco all'elezione dei componenti il C.A. dell'ATER sembrava coniugarsi piuttosto con l'esigenza di garantire il coinvolgimento diretto del Comune ad una scelta politico-istituzionale, affidata in via ordinaria al suo organo di vertice.

A seguito di tale parere il Consiglio regionale ha varato un provvedimento legislativo (L.R. 19/2000) con cui detta più puntuali norme procedurali per la convocazione dell'Assemblea dei Sindaci, demandando tale funzione all'Assessore regionale ai LL.PP. e Politica della Casa.

10.16. LAVORO

Le questioni che hanno coinvolto il settore lavoro chiamano in causa generalmente l'applicazione delle leggi sulle politiche di sostegno all'occupazione (LL.RR. 143/93; 96/97 e 55/98).

I casi più complessi, portati all'attenzione del Difensore civico, hanno ad oggetto il parere (vincolante) del Comitato per l'imprenditorialità, in coerenza con il quale il Dirigente del Servizio ha poi provveduto ad emettere il provvedimento di accoglimento o di rigetto delle domande.

Il Difensore civico si è, in linea di principio, astenuto dall'entrare nel merito delle valutazioni espresse dall'organo tecnico, ma non ha potuto non rilevare talune incongruenze e insufficienze nell'analisi e nelle conclusioni del Comitato, che avrebbero potuto essere censurate in sede di eventuale ricorso giurisdizionale.

Di qui l'invito, in più occasioni rivolto al Dirigente del Servizio, perché valutasse l'opportunità di agire in sede di autotutela, previa naturalmente acquisizione di un nuovo parere del Comitato.

Per la verità, l'atteggiamento di quest'ultimo è stato inizialmente di pregiudiziale chiusura nei riguardi della possibilità di un riesame, fino a determinare una sterile e infruttuosa polemica con la struttura assessorile.

Sul punto lo scrivente ha tenuto a precisare che l'autotutela non è un obbligo (rientrando nella sfera della discrezionalità amministrativa); nondimeno, il Comitato - quale organo di supporto e di consulenza tecnica della struttura assessorile nella quale si incardina - non può rifiutarsi di prendere in esame le richieste del Dirigente del Servizio, fatta salva ogni sua autonoma valutazione di merito.

Al di là di tali aspetti procedurali e relazionali - poi chiariti e definiti positivamente - restano aperti problemi non di poco conto, che attengono essenzialmente alla mancata predisposizione (da parte della struttura assessorile) di modalità, criteri e parametri di giudizio sufficientemente dettagliati, che possano essere utilizzati quali punti di riferimento certi, sia per il lavoro di valutazione del Comitato, sia per gli operatori che intendono beneficiare delle provvidenze regionali.

In tal senso il Difensore civico ha ripetutamente sollecitato l'emanazione di precise linee guida, alle quali gli operatori del settore possono affidarsi per redigere correttamente le domande e per presentare la documentazione a corredo, così da evitare spiacevoli sorprese nel vedersi respingere, dopo lunghe e vane attese (e, non di rado, dopo l'avvio dell'attività imprenditoriale), la richiesta di finanziamento per vizi procedurali facilmente ovviabili (attraverso soprattutto una preventiva e adeguata attività di indirizzo e di informazione).

Casi esemplari sono quelli di due Società - promotrici di altrettanti progetti per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile - che si sono vista drasticamente ridotta la misura del contributo previsto dalle LL.RR. nn. 143/95 e 96/97, a seguito del non riconoscimento di alcune voci di spesa formulate da uno Studio di consulenza commercialistica, sulla base di uno schema computerizzato, sostanzialmente analogo a quello utilizzato in occasione di precedenti pratiche di finanziamento (che non aveva dato luogo a rilievi di sorta).

Il Comitato ha proceduto (su istanza di questo Ufficio) ad un esame comparato delle due fattispecie, giustificando la diversità di

comportamento con motivazioni che lasciano ampio margine di dubbio e che confermano comunque l'esigenza di prestabilire e formalizzare le modalità cui gli utenti devono attenersi nel formulare le richieste e nel documentare i requisiti e i titoli per l'accesso ai benefici economici.

10.16.1. Concorsi per operatori EDP. Non è obbligatorio il ricorso al collocamento ai sensi della legge 56/87

Continuano a far discutere i concorsi pubblici per Operatori EDP, IV livello funzionale, banditi da enti pubblici senza ricorrere alle procedure selettive (attraverso le Sezioni di collocamento) previste dall'art. 16 della legge 28.02.1987 n. 56.

Ad alcuni candidati che avevano contestato il ricorso alle normali procedure concorsuali, il Difensore civico ha ricordato che, in base a quanto chiarito anche dal Dipartimento della funzione pubblica, è ammessa la possibilità di ricoprire i posti in questione attraverso il pubblico concorso e secondo le procedure dettate dai DD.P.R. n. 270 e n. 494 del 1987.

Ciò in quanto il ricorso alle assunzioni tramite le liste di collocamento (ex art. 16 della legge 56/87) riguardano quei profili

professionali per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo.

10.16.2. Arriva dopo un anno il pagamento di una borsa lavoro

Ha visto risolto positivamente il problema del pagamento di una borsa lavoro una Signora che dal 1998 attendeva dall'INPS l'assegno, più volte richiesto, per una prestazione lavorativa in un colorificio.

L'INPS ha dato pronto riscontro alla sollecitazione del Difensore civico, disponendo l'emissione del relativo mandato.

10.16.3. Contributi a fondo perduto per spese di investimento ex L.R. 136/96 - Una procedura di liquidazione che non convince

Si è rivolta all'Ufficio una Società - beneficiaria dei contributi di cui alla L.R. 136/95 - per lamentare il fatto che, in sede di liquidazione del saldo del contributo per investimenti (previsto dall'art. 8 comma, 3 della predetta legge), il Dirigente del Servizio lavoro della Regione aveva subordinato il pagamento dello stesso contributo alla "previa esibizione della ulteriore documentazione contabile dimostrativa della piena realizzazione dell'investimento".

Una siffatta interpretazione non è però sembrata aderente alla lettera della richiamata norma, ove si tenga conto che il legislatore regionale, dopo aver previsto la corresponsione di un acconto (del 60%) a presentazione di determinata documentazione, aveva poi consentito che, al raggiungimento del 70% dell'investimento e dell'effettivo avvenuto pagamento, si provvedesse ad un'attenta verifica dell'attività svolta, al termine della quale il Dirigente del Servizio doveva "disporre la liquidazione ed il pagamento del saldo del contributo a fondo perduto per spese di investimento ...".

Tale impianto procedimentale, nel mentre escludeva ogni riferimento che condizionasse il saldo del contributo alla completa realizzazione dell'investimento, collegava invece il saldo dell'intero contributo alla sola effettuazione del 70% delle spese preventive.

Il Servizio ha tuttavia fatto presente che, nel caso di specie, si era seguita una prassi da tempo applicata per leggi di incentivazione similari, annunciando che la norma di cui al citato art. 8 era in corso di abrogazione.

Il che naturalmente non ha dissipato i dubbi sulla corretta applicazione di detta norma, per il tempo della sua vigenza.

10.16.4. Può una nota esplicativa pubblicata sul BURA integrare un disposto di legge?

L'interrogativo si è posto a seguito di una singolare posizione assunta dal Servizio Lavoro della Giunta regionale, in relazione ad una questione interpretativa sollevata dal Difensore civico a proposito dell'applicazione della L.R. n. 61/94, in tema di contributi di gestione a favore dell'imprenditorialità giovanile.

La richiesta di intervento era stata fatta allo stesso Difensore civico dal Presidente di una Società' beneficiaria dei predetti contributi, alla quale il Dirigente del Servizio aveva comunicato di non ritenere ammissibile al finanziamento le spese sostenute per canoni corrisposti nell'ambito di un contratto di locazione stipulato con persona legata da vincolo di parentela con un socio della stessa s.n.c.

Secondo il Dirigente, la fonte normativa di tale esclusione andava individuata "nelle Note esplicative della L.R. 14.09.1994 n. 61, allegate alla citata L.R.", nel punto in cui si includono tra le spese non ammissibili i "servizi e beni resi da soci o loro parenti".

Va intanto chiarito che dette Note non costituivano né parte integrante del testo legislativo né istruzioni finalizzate all'applicazione della legge o di singoli articoli (cui il Consiglio

regionale provvede, di regola, mediante approvazione di "ordini del giorno", ai sensi dell'art. 77 del proprio Regolamento interno).

Le stesse si configuravano invece come strumento meramente esplicativo e notiziale, che la struttura assessorile aveva ritenuto utile inserire nel BURA, al fine di chiarire meglio l'esatta portata del provvedimento legislativo.

A questo proposito, lo scrivente faceva rilevare che l'inaammissibilità a contribuzione dei canoni d'affitto pagati a locatore avente relazioni di parentela con uno o più componenti la Società non poteva fondare su una nota dirigenziale, la quale aveva solo un contenuto di chiarificazione, incapace, come tale, di incidere sostanzialmente sulla disciplina legislativa vigente.

Quest'ultima norma infatti (nel testo novellato dall'art. 4 della L.R. 5/95) si preoccupa di riconoscere ai giovani impegnati nella realizzazione di iniziative imprenditoriali contributi riguardanti " spese di locazione"; ma non fa alcun cenno a limitazioni che derivino da contratti di locazione stipulati con parenti dei soci.

Anche nel merito, la nota esplicativa si presentava lacunosa e ambigua dal momento che, non solo non faceva alcun cenno al vincolo di "affinità", ma non specificava neppure il grado di

parentela (ovviamente entro il 4° grado) all'interno del quale sarebbe scattato il limite all'ammissibilità della spesa.

Precisazioni queste che si ritrovano invece nella più recente legge regionale sulle politiche di sostegno all'occupazione (L.R. 55/98).

Nonostante l'evidenza di una sopravvalutazione degli effetti ricollegabili alla Nota esplicativa, il Servizio Lavoro insisteva sulle proprie posizioni, sostenendo che "le note esplicative della L.R. 61/1994, in carenza di apposita normativa regolamentare, hanno costituito per il Servizio fonte di interpretazione consuetudinaria fin dalla loro pubblicazione sul BURA" e che tali limitazioni si fondavano su "opportuni principi di cautela, le cui motivazioni non hanno evidentemente bisogno di ulteriori esplicitazioni".

Per quel che oncerneva invece il grado di parentela od affinità, i limiti - secondo la tesi del Dirigente - "non possono ritenersi diversi da quelli dettati dagli artt 74 - 78 - del Codice Civile".

Tali argomentazioni - tendenti a giustificare una prassi interpretativa e comportamentale tenuta dalla struttura assessorile in sede di applicazione della L.R. n. 61/94 - non hanno però affatto

convinto sul piano giuridico normativo, alla luce dei principi che regolano il rapporto tra fonti del diritto.

E ciò per l'evidente rilievo che, nei rapporti esterni, l'Amministrazione procedente deve attenersi al principio di legalità, che non può essere sacrificato o compromesso -come nel caso di specie - dal ricorso ad un generico "principio di cautela".

L'ordine delle fonti non può infatti essere derogato da un indirizzo interpretativo che fonda sulla consuetudine o su un documento informativo (quali le Note esplicative) che non forma parte integrante della L.R. n. 61/94.

Le stesse considerazioni valgono naturalmente anche per ciò che concerne la mancata indicazione del grado di parentela o di affinità, essendo del tutto fuori luogo il richiamo agli artt. da 74 a 78 del codice civile, che attengono alla disciplina generale degli istituti della parentela e della affinità (e che possono costituire norme di rinvio solo per espressa revisione normativa).

Tanto più che il grado di parentela indicato nelle Note esplicative (quarto grado) non coincide affatto con quello preso in considerazione dall'articolo 77 del codice civile (che si limita a non riconoscere il vincolo di parentela oltre il sesto grado).

**10.16.5. Gli arretrati sulle pensioni integrate al minimo -
Una beffa per molti pensionati**

Problema di vasto interesse e di particolare complessità, affrontato dall'Ufficio, è quello dell'integrazione al minimo per i titolari di più pensioni, ai quali la Corte Costituzionale - con la sentenza n. 240 del 1994 - ha riconosciuto il diritto alla "cristallizzazione" della seconda pensione (al 30 settembre 1983) qualora non superino un tetto massimo di reddito annuo.

Stando però ad un'interpretazione fornita dall'INPS - in base alla quale le somme corrisposte come arretrati entrano nel calcolo del reddito stabilito per avere il diritto all'integrazione - qualora in uno degli anni successivi al 1983 il pensionato superi il limite di reddito (oggi circa 18 milioni), il diritto alla cosiddetta "cristallizzazione" della seconda pensione si perde definitivamente, anche se negli anni successivi il reddito del pensionato torni al di sotto di detto limite.

Secondo il Difensore civico - che ha sollevato il problema presso la Direzione generale e le sedi regionali e provinciali dell'INPS - questa tesi, oltre a non avere un fondamento né logico né giuridico, conduce all'assurdo che la corresponsione degli arretrati anziché risolversi in un vantaggio economico si traduce, in

molti casi, in un grave danno per i titolari di pensioni più basse, vanificando di fatto gli effetti della sentenza della Corte.

Tanto più che l'Istituto previdenziale riconosce il diritto alla integrazione a favore di coloro che abbiano ottenuto sentenze di condanna dello stesso Istituto, anche quando il limite di reddito risultasse superato negli anni successivi.

Come dire , due trattamenti diversi per situazioni eguali.

Ma l'aspetto più singolare e paradossale della vicenda riguarda moltissimi casi in cui il superamento del limite reddituale è determinato dalla concentrazione nello stesso anno di più rate di arretrati, dovuta a ritardi burocratici nell'erogazione delle somme (somme che, in base alla legge 662/96, vanno corrisposte in sei annualità).

Detta concentrazione, inevitabilmente, porta ad un superamento del tetto reddituale anche per coloro che sono percettori di trattamenti pensionistici molto bassi (anzi, sono proprio questi ultimi trattamenti a subire la perdita del diritto all'integrazione, in quanto l'ammontare degli arretrati è più consistente).

Ciò significa che il ritardo della burocrazia previdenziale finisce per risolversi in un ingiustificato vantaggio per l'INPS e in un'assurda penalizzazione per i titolari di pensione che, oltre a non riscuotere a tempo debito quanto loro dovuto, si vedono definitivamente privati di un diritto espressamente riconosciuto.

Alla nota del Difensore civico la Direzione centrale dell'INPS ha risposto informando che sull'argomento è stato presentato un emendamento ad un disegno di legge in discussione alla Camera per il riordino della materia dell'integrazione al minimo, al fine di risolvere in via legislativa il problema della valutazione degli arretrati nel computo del tetto reddituale.

10.17. PUBBLICO IMPIEGO

Le maggiori occasioni di intervento in questo settore hanno riguardato la materia concorsuale.

Questioni di particolare rilievo sono quelle che chiamano in causa gli enti dipendenti dalla Regione, ai quali è stata ricordato l'equivoco, in cui spesso incorrono, di fissare modalità concorsuali sostanzialmente diverse da quelle stabilite (in via generale) dalla normativa regionale in materia.

Altro aspetto di notevole interesse è quello legato al ricorso facile, e spesso clientelare - da parte soprattutto dei Comuni - ai concorsi riservati al personale interno, acconsentito in via eccezionale dall'art. 6, comma 11 della legge 127/97, solo però in presenza di "particolari profili o figure professionali caratterizzate da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'Ente".

La norma è stata e continua, purtroppo, ad essere oggetto di interpretazioni super-estensive, da parte di coloro che intendono adattarla alla copertura di posti per i quali è richiesta la ordinaria

professionalità amministrativa o tecnica (facilmente acquisibile anche in enti diversi).

Il Difensore civico è intervenuto in più occasioni - su esposto di dipendenti o di consiglieri comunali - per richiamare sia il rispetto delle procedure (individuazione dei profili e delle figure professionali particolari nel Regolamento dell'Ente), sia gli elementi interpretativi forniti al riguardo dal Ministero dell'interno, che considerano le procedure concorsuali interne come fattispecie "speciali e chiaramente residuali" (ad es. per la copertura di un posto di responsabilità in un impianto di depurazione particolarmente complesso, dove essenziale è l'esperienza acquisita da tempo).

10.17.1. L'equipollenza del titolo di studio dev'essere stabilita con legge

E' quanto ha ricordato alla Direzione di un Ente parco nazionale il Difensore civico, a proposito di un concorso per il quale era richiesto il titolo tecnico-professionale di grafico disegnatore.

L'Ente infatti aveva deciso di ammettere anche i possessori di altri titoli non contemplati dal bando (laurea in architettura o in ingegneria, diplomi professionali di geometra, perito, ecc.).

A seguito di esposti di alcuni concorrenti, lo scrivente ha richiamato la costante giurisprudenza in campo concorsuale, che vuole che l'equipollenza dei titoli di studio debba trovare un esplicito riconoscimento in una norma di legge.

Nel caso di specie, poi, poteva configurarsi una violazione del principio della "par condicio" dei concorrenti, in quanto l'introduzione di criteri di ammissione diversi da quelli stabiliti nel bando comportava la necessità di una modifica formale del bando stesso e la riapertura dei termini per la presentazione delle domande.

10.17.2. Sbaglia a consegnare la domanda e perde il diritto al collocamento a riposo anticipato

La domanda di collocamento a riposo per anzianità va presentata alla scuola o istituto scolastico competente, e non ad una sede decentrata, priva del servizio di protocollo.

E' la conclusione cui è pervenuto il Difensore civico, cui si è rivolto un insegnante che aveva affidato la richiesta di collocamento a riposo al bidello di una sede scolastica periferica, il quale si era dimenticato di portarla al protocollo della scuola centrale entro il termine (perentorio) di scadenza fissato dalla legge.

Il Dirigente scolastico aveva negato l'attestazione dell'effettiva data di consegna della domanda di pensionamento e l'interessato si era rivolto al TAR contro tale rifiuto.

Il Difensore civico ha tuttavia espresso perplessità sull'avanzamento del ricorso in questa fase del procedimento in quanto, a suo avviso, il rimedio giurisdizionale avrebbe dovuto investire l'atto finale con cui il competente Ufficio ministeriale si sarebbe poi espresso sulla richiesta di pensionamento.

10.17.3. Mancata definizione delle procedure di assunzione

Sono state molte le richieste di intervento al Difensore civico contro gli atteggiamenti negativi, o dilatori, di varie amministrazioni locali nel condurre a conclusione le procedure di assunzione di personale.

L'ipotesi più ricorrente è quella di concorsi banditi da precedenti Amministrazioni e non conclusi al momento del rinnovo degli organi elettivi.

E' capitato così che i nuovi amministratori abbiano cercato di ostacolare l'iter di assunzione, giustificando generalmente tale comportamento con difficoltà di ordine finanziario.

Il Difensore civico è intervenuto con richieste di notizie e sollecitazioni, richiamando anzitutto l'obbligo di concludere il procedimento e ricordando inoltre l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, pur avendo l'Amministrazione il potere discrezionale di valutare la necessità e la convenienza di procedere alla nomina - qualora fosse mutato nel frattempo il pubblico interesse - la stessa Amministrazione non può non far luogo all'assunzione se debba procedere alla copertura del posto.

10.17.4. Sul calcolo dei posti riservati agli interni

E' stato fatto presente ad un candidato che contestava l'applicazione delle norme sulla riserva dei posti che - secondo la giurisprudenza più accreditata - nel caso di riserva di posti a favore di candidati interni, il riservatario che si collochi per meriti propri nella categoria del vincitore deve essere ricompreso nelle quote riservate (C. di St. Sez. VI n. 428/91 e altre).

In termini diversi si pone invece il problema per quanto riguarda gli appartenenti alle categorie protette, i quali - se vincitori del concorso - non devono essere ricompresi nelle quote riservate.

10.17.5. Riconosciuta retroattivamente dalla ASL l'indennità di qualificazione professionale

Si è risolta positivamente la questione posta al Difensore civico da due dipendenti di una ASL, trasferite da altra struttura sanitaria a seguito di mobilità interregionale, che avevano segnalato la mancata attribuzione, nei loro confronti, dei benefici economici dell'art. 45/3 del C.C.N.L. (maggiorazione dell'indennità di qualificazione professionale), non ancora applicati al personale della predetta Azienda.

Nella struttura di provenienza le medesime percepivano già i maggiori emolumenti.

Il Dirigente del Dipartimento gestione del personale della ASL si è quindi attivato per estendere retroattivamente i benefici in questione a tutto il personale interessato.

10.17.6. L'esclusione dal concorso deve essere adeguatamente motivata

Si è rivolto all'Ufficio un candidato escluso da un concorso per ragioniere, bandito da un Ente parco, in quanto "la domanda di ammissione al concorso non conteneva quanto richiesto dal bando a pena di esclusione".

Il Difensore civico ha fatto rilevare che nel bando si richiedevano - a pena di esclusione - una serie di dichiarazioni, in completa disarmonia con le norme della legge "Bassanini" sulla semplificazione e che, comunque, il provvedimento di esclusione risultava carente di un'adeguata motivazione.

L'Ente interessato ha quindi assunto una nuova decisione, esplicitando le ragioni dell'esclusione.

10.17.7. Restituite somme trattenute per una sospensione illegittima dall'impiego

E' capitato ad una dipendente della Regione, cui era stato sospeso il pagamento dello stipendio a seguito di un provvedimento di restrizione cautelare per un presunto reato, da cui poi la dipendente stessa era stata pienamente assolta.

La questione è stata trattata dal Difensore civico con gli uffici dell'Assessorato regionale al personale che, in un primo momento, avevano rigettato la richiesta di restituzione (assumendo che la sospensione dello stipendio era avvenuta prima che sulla materia fosse intervenuta una norma del Contratto collettivo di lavoro).

In verità, l'assoluzione con formula piena si era avuta successivamente all'entrata in vigore del CCN; eppertanto non poteva non retroagire nei suoi effetti più favorevoli alla dipendente.

Il caso si è risolto, anche a seguito di un parere del Dipartimento della F.P., che ha condiviso la tesi dello scrivente.

10.17.8. Personale a tempo determinato presso ente strumentale della Regione. Una procedura di assunzione con molti dubbi da chiarire

E' stata richiamata l'attenzione dell'Ufficio su una serie di anomalie riscontrate nell'espletamento della procedura di assunzione di personale a tempo determinato presso un ente strumentale della Regione.

In particolare, sono state espresse perplessità sul fatto che:

- l'invito alla prova dei test psico-attitudinali sarebbe stato recapitato agli interessati, per via telegrafica, solo il giorno precedente la prova stessa e non - secondo la normativa generale - con un anticipo di almeno 15 giorni;
- si sarebbe proceduto - dopo l'espletamento del concorso - ad una nuova procedura selettiva, riservata a coloro che non avevano raggiunto, nella prova scritta, il punteggio

previsto dal bando, senza dare l'avvio ad un nuovo procedimento concorsuale;

- l'attribuzione dei punteggi per la formazione delle graduatorie appariva squilibrata in relazione al punteggio riservato ai servizi resi presso determinati enti pubblici. In effetti, quest'ultimo titolo aveva - nel contesto distributivo dei voti - un'incidenza eccessiva e, comunque, la previsione di un punteggio per titoli di servizio appariva sproporzionato rispetto a quello attribuito al altri titoli, in contrasto con i principi giurisprudenziali e con le norme statali e regionali (art. 8, comma 2 del DPR 487/94).

Il Difensore civico ha chiesto notizie agli organi dell'Ente, facendo comunque rilevare che, in materia di procedure concorsuali, la normativa di riferimento - per gli enti dipendenti dalla Regione - è quella valevole per la Regione.

10.17.9. Discriminato nel riconoscimento di benefici retributivi e previdenziali il personale ex L. 285/77 transitato agli Enti dipendenti dalla Regione

Il problema è stato sollevato da alcuni dipendenti di un'Azienda per il diritto allo studio universitario e di una ASL -a suo tempo assunti dalla Regione ai sensi dell'art. 26 L. 285/77 e poi transitati nei ruoli delle predette Aziende - che si sono visti negare, dai rispettivi Enti, l'applicazione dei benefici economici che l'art. 2 della L.R. 118/98 aveva riconosciuto (a far data dal 1984) ai giovani della stessa L. 285 ed "attualmente inquadrati nei ruoli regionali".

In effetti, per come formulata, la norma regionale non conteneva alcuna clausola che facesse pensare ad un'estensione dei suddetti benefici anche al predetto personale, creando situazioni di disparità e il giusto risentimento degli interessati.

A ciò si aggiunga che, già nel sistema delle autonomie, l'art. 19 del DL 2 marzo 1989 n. 66 aveva facoltizzato gli enti locali a riconoscere detti benefici al personale assunto ai sensi dell'art. 26 della citata legge 285.

Sicché il personale dell'apparato ausiliario della Regione rimaneva l'unico a non usufruire di un riconoscimento attribuito a tutto il restante comparto della P.A.

Il problema - opportunamente segnalato all'Assessore regionale al personale - è stato poi affrontato con l'inserimento di apposita disposizione in un più ampio provvedimento legislativo, che è stato però rinviato dal Governo (per motivi che però non toccano la problematica del personale ex legge 285).

10.18. TRASPORTI

Le richieste in questo settore hanno avuto ad oggetto soprattutto i problemi del trasporto pubblico locale, sia stradale che ferroviario, e il regime delle tariffe a favore di particolari categorie sociali.

Questi alcuni degli interventi di più generale interesse.

10.18.1. Agevolazioni sul trasporto pubblico locale per portatori di handicap

L'Ufficio ha ricevuto varie lamentele da parte di invalidi civili, preoccupati che la nuova disciplina delle agevolazioni tariffarie, introdotta dalla L.R. n. 114/98, prevede l'esenzione a favore degli invalidi civili per causa di lavoro o di servizio e non anche per quelli che abbiano contratto un'invalidità da malattia.

Incertezze applicative si sono avute da parte dei Comuni (delegati al rilascio delle tessere di libera circolazione, in base alla precedente L.R. n. 63/92), per il fatto che la cessazione della validità di dette tessere è stata oggetto di rinvio (per 215 giorni) con L.R. 3 marzo 1999 n. 14 e, successivamente, spostata ancora al 1° gennaio 2001, in virtù di un

provvedimento legislativo adottato dal Consiglio regionale il 22/12/1999, ma rinviato dal Governo per violazione del principio di annualità del bilancio.

Il Difensore civico ha sollecitato una sistemazione definitiva di tale disciplina, facendo peraltro presente ai Comuni che non potevano non tener conto della temporanea validità delle tessere già rilasciate ai sensi delle (più favorevoli) disposizioni contenute nella predetta L.R. n. 63/92.

10.18.2. Carenze del trasporto ferroviario nella Valle Roveto

Si è rivolto al Difensore civico il Presidente della Comunità montana della Valle Roveto per lamentare i lunghi tempi di percorrenza ed i frequenti ritardi che si verificano sulla tratta del fondovalle del Liri della linea Avezzano-Roccaraso.

Con un'articolata nota di risposta, la Direzione regionale dell'ASATRASPORTO Metropolitano e Regionale ha spiegato le ragioni dei ritardi e dei disservizi (verificatisi anche a seguito di atti vandalici).

10.18.3. Petizione per estensione servizio pubblico di linea in Comune di Scoppito

Circa trecento persone residenti nelle frazioni Sella di Corno e Vigliano del Comune di Scoppito (AQ) hanno chiesto l'interessamento del Difensore civico nei confronti dell'ARPA per ottenere un'estensione del servizio pubblico di linea alle loro frazioni, che non potevano contare più su precedenti collegamenti per ferrovia.

Alle sollecitazioni dell'Ufficio, il Presidente dell'ARPA assicurava che, in sede di progetto di riassetto del Bacino aquilano, sarebbero state certamente tenute presenti le richieste dei residenti nelle predette Frazioni, inserendo nell'esercizio dell'autolinea di Cave di Coppito - L'Aquila alcune corse specifiche per soddisfare le esigenze di spostamento dei lavoratori e degli studenti delle due località.

10.18.4. Ammodernamento Ferrovia Sangritana. Sollecitate modifiche tecnico-progettuali

Dell'ammodernamento della Ferrovia Adriatico-Sangritana l'Ufficio si è occupato in relazione ad una controversia insorta tra la Società appaltatrice e un Comune interessato ai lavori, il cui Sindaco aveva emesso un atto di

diffida ad introdurre modifiche tecniche nella realizzazione dell'opera, per evitare l'imbottigliamento di alcuni fabbricati e l'inquinamento acustico nelle zone circostanti.

La Società ha comunicato la disponibilità ad accettare modifiche, anche sostanziali, al progetto e ad evitare gli effetti vibrazionali mediante piastre ammortizzanti sottorotative.

10.18.5. Gli alunni di una scuola privata si sentono discriminati nel trasporto scolastico

Un intervento del Difensore civico si è reso necessario anche per smorzare una vivace polemica, insorta da tempo, tra i genitori degli alunni di una scuola materna privata e gli autisti dei mezzi di trasporto del Comune, ai quali i primi rimproveravano disservizi, incuria e una sorta di discriminazione nei confronti della scuola stessa.

La questione è stata segnalata al Dirigente comunale competente, il quale ha giustificato le disfunzioni con le caratteristiche del mezzo di trasporto, garantendo peraltro una più stretta sorveglianza per evitare il disservizio e assumendo l'impegno ad accompagnare regolarmente gli alunni fino all'ingresso della scuola privata.

10.19. TURISMO

Le questioni trattate non sono state quantitativamente numerose, ma hanno investito problematiche di un certo interesse.

Le richieste di intervento hanno per lo più riguardato il ritardo nel rilascio di concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo, in relazione alle quali il Difensore civico si è adoperato presso l'Assessorato regionale per portare avanti un'iniziativa legislativa che definisca meglio gli aspetti procedurali per la selezione delle domande di concessione.

Le tematiche più significative hanno avuto ad oggetto.

10.19.1. Guide turistiche - Mancano i concorsi per il rilascio del patentino

Il problema dell'inadeguatezza degli Albi delle guide turistiche operanti all'interno del territorio abruzzese - in relazione alle esigenze dell'industria turistica e soprattutto in vista dell'evento giubilare - ha suggerito l'intervento dell'Ufficio per chiarire che il rilascio del tesserino per guida turistica spetta esclusivamente alle Province (a ciò delegate dalla Regione) e che i corsi di formazione promossi da Enti vari, se non seguiti da esame finale presso

l'apposita Commissione istituita dalla Provincia, non abilita - salvi i casi stabiliti dalla legge - all'esercizio della professione.

In questo senso è stato rivolto pressante invito a qualche Amministrazione provinciale perché provveda a bandire i concorsi, per normalizzare situazioni di abusivismo diffuso e dare nel contempo concrete possibilità occupazionali ai giovani.

L'intervento è stato sollecitato da avvisi (pubblicati anche sui giornali) di corsi per guide turistiche gestiti da Centri formativi privati, i quali avevano ingenerato in alcuni giovani la convinzione che, alla conclusione dei corsi, avrebbero conseguito il rilascio del patentino abilitante all'esercizio della professione.

10.19.2. Ritardano le concessioni del demanio marittimo

Materia di particolare interessamento è stata anche la concessione dei beni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo, a fronte di gravi problemi insorti con il passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni e alla non facile applicazione della L.R. n. 141/97.

Nodi cruciali della questione - che ha determinato un preoccupante ritardo nel rilascio di nuove concessioni demaniali - sono stati anzitutto gli equivoci e le incomprensioni tra

l'Assessorato regionale al Turismo e la Capitaneria di Porto di Pescara, che hanno portato a prese di posizione apertamente polemiche e a difficoltà di dialogo estremamente deleterie, in un settore che richiede invece il massimo di sinergia e di collaborazione reciproca tra le due strutture.

L'opera di mediazione e di paziente convincimento del Difensore civico tra le contrapposte posizioni è stata essenziale e, attraverso essa, è ripreso un confronto dialettico e costruttivo tra strutture statali e regionali che sta dando i suoi primi risultati e che, in ogni caso, ha evitato l'aggravarsi e il protrarsi nel tempo di una situazione di impasse, assolutamente da scongiurarsi in un settore ad alta dinamicità produttiva e imprenditoriale.

A ciò va aggiunto, sul piano normativo, una carenza o inadeguatezza di regole certe ai fini della selezione delle domande di assegnazione dei beni del demanio marittimo; assegnazioni finora rimesse alla scarsa disciplina contenuta nell'art. 37 del Codice della Navigazione e basata su elementi selettivi assai generici (quale una non meglio precisata rispondenza del progetto all'interesse pubblico).

Si verificava poi - nella quasi generalità dei casi - che tutte le richieste fossero ritenute corrispondenti al pubblico interesse; con ciò rendendosi necessario ricorrere alla licitazione privata, senza alcuna predeterminazione di criteri di priorità (a parte quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'Ente concedente).

Si è avvertita, a tal fine, l'opportunità di formulare una proposta legislativa (sottoposta all'attenzione del competente Assessorato regionale) per chiarire gli aspetti connessi all'espletamento delle procedure di licitazione privata (per l'assegnazione del demanio marittimo in presenza di più richieste) e per introdurre parametri selettivi che tengano conto anche di istanze ed esigenze di carattere sociale.

10.19.3. Assegnazione posti di nolo sci. Non si possono privilegiare i residenti

Un proficuo intervento è stato eseguito nei confronti di un'Amministrazione comunale che aveva disposto l'assegnazione dei posti per l'attività di nolo sci, nella quale un aspirante - già assegnatario nel corso delle precedenti stagioni invernali - si era visto escluso dalla graduatoria, in virtù di vecchi criteri selettivi che prevedevano la precedenza a favore dei cittadini residenti in quel

Comune e, in subordine, la priorità in base alla data di inoltro della richiesta.

Tali criteri erano stati fissati dalla Giunta comunale al di fuori delle modalità stabilite dalla legge 241/90 e, comunque, introducevano un elemento di discriminazione tra cittadini residenti e non, senza alcun riferimento ad una norma in tal senso.

Il Sindaco si mostrava peraltro disponibile a rivedere, per gli anni successivi, l'intera normativa e provvedeva intanto ad aumentare il numero dei posti, accogliendo anche la richiesta dell'operatore escluso.

La tesi del Difensore civico veniva successivamente avallata anche da un'ordinanza di sospensiva del provvedimento di assegnazione da parte del TAR, adito da altro concorrente escluso dalla graduatoria.

10.20. URBANISTICA**10.20.1. Annullamento delle concessioni edilizie - Una funzione che nessuno sembra voler esercitare**

Un conflitto (negativo) di competenza tra Regione e Amministrazioni provinciali - da tempo latente e mai affrontato in termini risolutivi - è quello riguardante la discussa titolarità del potere-dovere di annullare le concessioni edilizie, ex art. 27 della legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942.

Detto potere di annullamento, com'è noto, non va confuso con quello spettante al Comune in sede di autotutela, essendo invece una forma di controllo repressivo di carattere eccezionale (dapprima riconosciuto in capo allo Stato e poi trasferito alle regioni con il DPR n. 8 del 15 gennaio 1972), che riguarda le concessioni illegittime rilasciate dai Comuni negli ultimi 10 anni e che può essere esercitato entro il termine di 18 mesi dall'accertamento della violazione.

Si tratta cioè di un istituto che si collega concettualmente (restandone però distinto) a quel più ampio potere di annullamento degli atti illegittimi dello Stato e degli enti

territoriali, che l'art. 6 del T.U.L.C. e P. del 1934 riconosce al Governo e che può essere esercitato in qualsiasi momento per ragioni di pubblico interesse.

Con l'art. 3 della L.R. 18/72, la funzione in parola era stata riservata alla Giunta regionale (anche se poi l'aveva esercitata solo in un paio di occasioni).

La stessa Regione tuttavia, nel delegare alle Province le funzioni di "vigilanza e controllo delle attività urbanistico-edilizie in tutto il territorio provinciale" (art. 8 L.R. 52/89) aveva poi ritenuto - attraverso un'opinabile interpretazione del CRTA, fatta propria anche dall'Assessorato regionale all'urbanistica - che tra le funzioni connesse all'attività di "vigilanza e controllo" rientrasse anche quella relativa al potere di annullamento, ex art. 27 L. U.N.

Ed in questo senso, di fronte a varie richieste di annullamento formulate da privati - e di cui è stato investito anche il Difensore civico - l'Assessorato regionale ha dichiarato la propria incompetenza ed ha rimesso le questioni alle rispettive Amministrazioni provinciali, perché provvedessero (nell'esercizio della delega).

Sulla complessa tematica lo scrivente è intervenuto per esprimere forti dubbi sulla tesi interpretativa fornita dal CRTA (peraltro assunta a strettissima maggioranza), dal momento che un potere del tutto eccezionale e atipico (quale quello individuato dall'art. 27 della legge n. 1150/1942) non può - nel silenzio del legislatore regionale - essere implicitamente ricondotto alla generica formulazione della delega contenuta nell'art. 8 della L.R. 52/89.

Quest'ultima fonte prevede, infatti, una sequenza procedimentale che, partendo dalla verifica dell'attività edilizio-urbanistica sul territorio, sbocca poi in eventuali provvedimenti sanzionatori di interventi di trasformazione urbanistico-edilizia, esattamente scanditi nei tempi e nelle forme.

Nulla dice invece il legislatore del 1989 - a differenza di quanto fece con la L.R. del 1972 -sull'esercizio dello speciale potere repressivo di cui all'art. 27 citato, né per ciò che concerne l'affidamento della delega né per quanto riguarda la fissazione di direttive generali che - secondo la riserva di legge contenuta nell'art. 10 dello Statuto abruzzese - dovrebbero

accompagnare i processi di delega di funzioni amministrative agli enti locali.

Sull'argomento l'Ufficio ha svolto una serie di approfondimenti con dirigenti e consulenti degli Assessorati regionali e provinciali competenti, che hanno convenuto sull'esistenza di margini di opinabilità della posizione assunta dal C.R.T.A.

Nel frattempo, qualche Assessorato provinciale all'urbanistica ha formalmente dichiarato - di fronte a specifiche richieste di intervento - la propria incompetenza ad esercitare il potere di annullamento di che trattasi.

Di fronte al rischio di un pericoloso (quanto inutile) contenzioso in sede giurisdizionale, lo scrivente ha rappresentato l'assoluta e urgente necessità di far chiarezza, attraverso un'esplicitazione legislativa che precisi competenze e modalità di esercizio del predetto potere di annullamento.

La sollecitazione ha trovato seguito con la presentazione di un disegno di legge della Giunta regionale, che però non ha concluso il suo iter (per il sopraggiungere dello scioglimento del Consiglio regionale).

10.20.2. La realizzazione di “serre” per attività agricole non abbisogna di concessione autorizzazione edilizia, solo se “stagionali”

Il problema è venuto all'attenzione dell'Ufficio a seguito di un esposto di un floricoltore, al quale il Comune territorialmente competente aveva rivolto l'invito a rimuovere alcune serre, al termine della stagione floricola, e a comunicare l'eventuale reimpianto, all'inizio di ogni stagione.

E ciò in base ad un'interpretazione restrittiva della L.R. n. 12/99, la quale aveva consentito di derogare ai limiti posti dalla stessa legge (relativamente ai manufatti connessi alla conduzione dei fondi agricoli) per la “realizzazione di serre e di coperture stagionali”.

Nel contempo, il Servizio Tecnico del Comune contestava l'applicabilità della L.R. 12/99 ad alcune serre realizzate in zone classificate dal PRG come “Centro abitato e centro storico” o come “zone ad espansione residenziale”.

Su quest'ultimo aspetto, il Difensore civico faceva rilevare che - anche in base agli atti preparatori - non sussistevano dubbi circa l'applicabilità del regime di favore previsto dalla L.R. n. 12/99 alle sole serre e coperture stagionali insistenti in

zone agricole, essendo la normativa inserita nel contesto della legge urbanistica generale (titolo VII della L.R. 18/83) dedicato a "tutela e trasformazione dei suoli agricoli".

La tesi dell'Ufficio tecnico comunale lasciava invece qualche margine di dubbio nella parte in cui si voleva riferire il termine "stagionali" anche alle "serre", e non solo alle "coperture".

Prevaleva infine la tesi che l'esonero dell'atto concessorio o autorizzatorio valeva per lo sole coperture stagionali, e non anche per le serre stagionali (che, altrimenti, avrebbero goduto di un regime meno vincolistico rispetto a quello riservato alle coperture stabili).

Dal senso letterale e logico della norma si rafforzava infatti l'opinione che la "stagionalità" attenesse ai tipi di manufatti consistenti in strutture precarie (coperture), destinate a proteggere le colture in particolare periodi dell'anno.

10.20.3. Manufatti connessi alla conduzione di fondi agricoli -Non occorre il preventivo recepimento nella normativa comunale

Il problema è stato posto dal Responsabile di un Ufficio urbanistico di un Comune, il quale voleva conoscere se per rendere immediatamente applicabile il regime più favorevole per la costruzione di manufatti ad uso agricolo - previsto dalle L.R. 3 marzo 1999 n. 12 - occorreva che il Comune recepissero dette innovazioni nella normativa regolamentare urbanistica.

Pur prestandosi la norma innovativa ad una lettura non univoca - per la mancanza soprattutto di un raccordo procedimentale tra il vecchio e il nuovo regime edificatorio dei manufatti connessi alla conduzione dei suoli agricoli - allo scrivente è sembrato preferibile l'interpretazione basata sul criterio di successione e di ordinazione delle fonti, nel senso che la disciplina legislativa introdotta dalla predetta L.R. 12/99 opera di per sé una modifica della regolamentazione a livello comunale (adottata in attuazione del previgente art. 71 della L.R. 18/83).

Sicché quest'ultima normativa doveva considerarsi ancora operante per i profili che non erano stati

espressamente modificati, ovvero per quelli che non risultavano incompatibili con la nuova disciplina (sostanziale e procedurale) voluta dal legislatore regionale; intendendosi di converso sostituita, "ope legis", per la parte superata dalla nuova disciplina, grazie all'effetto abrogante conseguente al sopraggiungere di una disciplina di grado superiore.

D'altronde, tale soluzione trovava elemento di conforto anche nell'art. 74 della ridetta L.R. n. 18/83, nel punto in cui (comma 3) precisa che le disposizioni relative alla realizzazione dei manufatti ad uso agricolo, di cui al precedente art. 71, sono integralmente applicabili anche in assenza di strumenti urbanistici comunali; così sottolineando il carattere immediatamente operativo delle norme a favore della edificazione delle zone agricole.

Ciò non toglieva ovviamente la necessità che i Comuni interessati si facessero carico di conformare al più presto i propri ordinamenti alle sopravvenute disposizioni legislative.

**10.20.4. Sanatoria di opere su aree vincolate
successivamente alla loro esecuzione**

La questione è stata oggetto di più richieste di intervento, rivolte al Difensore civico da amministratori e cittadini per conoscere se, nei riguardi di opere eseguite prima della imposizione di vincoli ambientali, occorresse dotarsi - ai fini della sanatoria edilizia - del parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso.

Sul punto erano intervenute varie sentenze dei giudici amministrativi, alcune delle quali ritenevano che il parere previsto dall'art. 32, comma 1 della legge 28.02.1985 n. 47 riguardasse esclusivamente le opere ricadenti su aree già vincolate anteriormente alla loro esecuzione (Cons. Stato - Sez. VI sent. n. 1030/95).

Successivamente sono tuttavia affiorati dubbi sulla portata di detta norma, sicché la questione è stata deferita all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Questa, con decisione n. 20 del 22.07.1999, ha espressamente affermato che il predetto art. 32 deve interpretarsi nel senso che l'obbligo di pronuncia da parte

dell'autorità preposta alla tutela del vincolo sussiste ogniqualvolta esista un vincolo al momento della valutazione della domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca di introduzione del vincolo stesso, in modo che venga vagliata "l'attuale compatibilità" dei manufatti abusivi con il vincolo medesimo.

10.20.5. Un'interpretazione autentica delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. che non convince

E' il caso sollevato dai consiglieri di minoranza di un Comune avverso una deliberazione con cui il Consiglio comunale intendeva interpretare, in via autentica, un articolo delle N.T.A. relativo alla gestione dei "Comparti".

Il Difensore civico è intervenuto nei confronti dell'Amministrazione comunale per far rilevare che, in realtà, l'interpretazione sembrava realizzare piuttosto una modifica sostanziale delle predette N.T.A.; modifica che richiedeva quindi un nuovo procedimento, analogo a quello seguito per l'approvazione della variante.

10.20.6. Oneri di costruzione - Termini di prescrizione, e non di decadenza, per richiedere la restituzione di somme indebitamente pagate

L'interessamento del Difensore civico, per convincere molte Amministrazioni comunali a restituire le somme per oneri di costruzione indebitamente richieste ai concessionari (in base ad un'errata interpretazione dell'art. 7 della legge n. 537/93) ha portato l'Ufficio ad interessarsi anche del problema del termine entro il quale poter agire in via giurisdizionale, nei casi in cui il Comune si fosse rifiutato di restituire dette somme ovvero continuasse a far pagare ulteriori rate, calcolate a suo tempo in modo errato.

E' noto infatti che - dopo l'intervento dello scrivente per segnalare l'errore di interpretazione nel calcolo degli oneri della legge Bucalossi - anche il Ministro dei LL.PP. aveva pienamente condiviso, con un proprio parere, la tesi del Difensore civico, inducendo così diversi Comuni (tra cui due Capoluoghi di provincia) a rivedere la misura del contributo concessorio e a restituire le somme illegittimamente introitate.

Da un'attenta ricerca giurisprudenziale - riferita a casi analoghi - è emerso infatti che la contestazione del contributo,

e la ripetizione di quanto indebitamente pagato, possono essere fatti valere nel termine di prescrizione, anziché in quello (assai più breve) di decadenza (in questo senso, Cons. Stato - Sez. V - sent. n. 195/89 e n. 633/89).

10.20.7. Il Comune acquisisce terreni per la riserva naturale, ma non ha i fondi per l'acquisto

Piuttosto complicata si è rivelata una vicenda legata all'acquisizione, da parte di un Comune, di terreni privati da destinare ad una Riserva naturale.

Il proprietario dei terreni si è visto costretto a chiedere la collaborazione del Difensore civico, nell'impossibilità di avere notizie certe sull'iter della procedura di indennizzo, di fronte alle reticenze dei funzionari comunali.

In effetti il procedimento acquisitivo si era complicato, per via dell'individuazione di un vincolo di uso civico e perché i finanziamenti della Regione erano inseriti in più progetti e programmi dell'area protetta.

Di qui un'azione diretta all'Ufficio regionale parchi e al dirigente dell'Ufficio tecnico comunale per chiarire una serie di

aspetti controversi e accelerare al massimo la presentazione del Piano di gestione e le varie schede tecniche e finanziarie.

10.20.8. Riserve naturali. Troppe ambiguità nei rapporti con gli enti gestori

Il problema è stato sollevato dagli amministratori e consiglieri di minoranza di due Comuni, incaricati dalle leggi regionali di gestire le rispettive Riserve naturali, anche avvalendosi - per gli interventi nelle riserve e per il loro funzionamento - di convenzionamenti con Associazioni di protezione ambientale, Società, C.F.S. ecc.

Nei casi trattati, le convenzioni stipulate con gli organismi associativi si sono appalesate largamente insufficienti e ambigue, soprattutto per ciò che concerne i rapporti finanziari, l'utilizzo del personale e il raccordo con gli organi comunali deputati al controllo dell'attività gestionale.

Il Difensore civico ha svolto un'opera di collaborazione fattiva, fornendo suggerimenti e richiamando l'attenzione dell'Assessorato regionale competente per una verifica puntuale dell'utilizzo dei contributi finanziari derivanti dal bilancio regionale.

Ciò in relazione all'esigenza che detti contributi vengano assegnati agli enti gestori sulla base di un preciso programma di attività e di un connesso preventivo di spesa sufficientemente dettagliato, sui quali l'Amministrazione comunale è chiamata ad esprimersi in via preventiva.

10.20.9. La pronuncia definitiva del Consiglio comunale sulle varianti al PRG relative alla realizzazione di impianti produttivi non esclude l'approvazione degli strumenti urbanistici da parte della Provincia

Il dubbio era stato posto dal Dirigente del Servizio tecnico di un Comune, in relazione ad una presunta dicotomia tra quanto dispone il comma 2 dell'art. 5 del D.P.R. 447/98 (nel punto in cui prevede che il Consiglio comunale si pronunci "definitivamente" sulle varianti al PRG relative alla realizzazione di impianti produttivi) e la normativa regionale (che conserva all'Amministrazione provinciale la funzione di approvazione degli strumenti urbanistici, fin quando non diventi operativo il trasferimento delle stesse funzioni ai Comuni, ai sensi dell'art. 43 comma 2 della L.R. 11/99).

Il Difensore civico ha chiarito che detta dicotomia è solo apparente.

In effetti, la "definitività" della pronuncia del Consiglio regionale va rapportata alla conclusione del procedimento che si esaurisce all'interno dell'autonomia comunale (esame delle osservazioni, proposte e opposizioni degli aventi titolo), senza interferire sui rapporti interistituzionali tra Comune e Provincia per ciò che concerne l'iter procedimentale dell'atto complesso (qual è il PRG), per la cui formazione non può prescindersi dal decisivo e conclusivo apporto dell'Amministrazione provinciale.

* * *

Altre questioni di un certo rilievo riguardano:

- un contrasto tra l'atto prefettizio di assegnazione di un lotto in "zona di trasferimento", ai sensi dell'art. 71 della legge 445/1908, e il PRE adottato da un Comune. L'argomento è stato oggetto di una intensa corrispondenza tra il Difensore civico, il Commissario ad acta (incaricato dell'approvazione dello strumento urbanistico) e la Provincia territorialmente competente.

La mediazione tra le predette strutture ha portato ad attenuare detta divergenza e a far rettificare le previsioni del PRE, visto che in sede di approvazione di quest'ultimo si era assunto l'impegno a recepire le norme contrattuali pubblico-private vigenti alla data di adozione del Piano stesso;

- il ritardo nella definizione delle pratiche di condono edilizio, la contestazione del calcolo dei relativi oneri e la tardiva richiesta di documentazione integrativa;
- la segnalazione di abusi edilizi compiuti da terzi, la cui verifica ha richiesto un non indifferente lavoro istruttorio e di interlocuzione con i soggetti pubblici coinvolti nei procedimenti;
- la contestazione del calcolo di oneri concessori, in caso di cambio di destinazione d'uso dell'immobile;
- la revoca di provvedimenti di concessione di fondi POP per gli incentivi alle attrezzature turistiche (a seguito soprattutto della mancata verifica dei presupposti).

**10.21. VARIE (AFFARI GENERALI, RAPPORTI
ISTITUZIONALI, ECC.)**

**10.21.1. L'Assessore non partecipa alle sedute
dell'esecutivo della C.M. e la Giunta lo dichiara
decaduto**

Si è rivolto al Difensore civico un componente la Giunta esecutiva di una Comunità Montana per eccepire l'illegittimità della delibera con la quale la stessa Giunta aveva deciso di sospendere l'erogazione della sua indennità di carica, in conseguenza del mancato effettivo esercizio delle funzioni connesse con detta carica.

Nella premessa della citata deliberazione si dava atto che, a seguito del rinnovo del Consiglio comunale nell'ente di appartenenza, l'assessore aveva perso lo status di consigliere comunale, ma che egli restava in carica come assessore comunitario, per effetto della proroga di diritto prevista dallo statuto.

Sicché, alla base della decisione c'era solo la circostanza che l'interessato non aveva più partecipato alle riunioni della Giunta esecutiva.

Lo scrivente ha fatto rilevare che, alla luce di tale premesse e delle vigenti disposizioni statutarie, la determinazione di sospendere l'indennità di carica appariva assai opinabile, visto che l'indennità di carica non era correlata alla presenza alle sedute dell'organo collegiale bensì all'esercizio del mandato assessorile nelle sue varie esplicitazioni.

L'assenza (ingiustificata) alle riunioni dello stesso organo poteva invece essere sanzionata - se previsto dalla legge o dallo statuto - attraverso un procedimento che doveva osservare le regole del contraddittorio e che, comunque, non poteva non chiamare in causa la competenza del Consiglio della C.M.

Il venir meno della qualità di assessore (e del connesso diritto all'indennità di carica) conseguiva dunque "ipso iure" all'atto di nomina del nuovo componente la Giunta esecutiva; adempimento cui il Consiglio comunitario non aveva ancora provveduto.

La questione è comunque apparsa frutto di evidente strumentalizzazione politica, essendo fin troppo chiara l'inconsistenza giuridica delle argomentazioni poste a base della singolare determinazione della Giunta esecutiva.

10.21.2. Presidente del Co.Re.Co - Tanta confusione su una nomina contestata

Del problema si è occupato il Difensore civico, su richiesta del Presidente e del Vice Presidente del Comitato regionale di controllo, che contestano il rifiuto del Dirigente del Comitato di corrispondere loro l'indennità di carica per una presunta illegittimità dell'atto con cui i medesimi erano subentrati nella carica stessa (a seguito delle dimissioni del precedente titolare, presentatosi alle elezioni comunali).

Sulle posizioni del Dirigente si erano sostanzialmente espressi sia il competente Assessorato regionale sia il Servizio Studi e Legislazione della Regione.

Di qui anche il sospetto - ripreso poi da alcuni organi di informazione - che anche gli atti di controllo adottati nel frattempo dal Co.Re.Co potessero essere invalidati.

Secondo tale ricostruzione, la carica di Presidente non poteva essere assegnata fin quando il Consiglio regionale non avesse provveduto a reintegrare l'organo con la sostituzione del Presidente dimissionario, anche nella veste di componente effettivo.

La questione si era poi ancor più complicata perché il provvedimento di surroga del Consiglio regionale - formalizzatosi e

notificato al diretto interessato dopo oltre 8 mesi - non fu portato, per lungo tempo, a conoscenza del Co.Re.Co.

In effetti, la tesi del Dirigente del Comitato poggiava su un presupposto errato; e cioè che con le dimissioni del Presidente si fosse determinata una "vacanza" del posto di componente effettivo.

Risultava invece dagli atti che l'allora Presidente non aveva presentato le dimissioni direttamente al Consiglio regionale, ma aveva semplicemente comunicato al Vice Presidente del Co.re.co. la sua irrevocabile decisione di rassegnare le dimissioni da componente del Co.Re.Co., ricordando che da oltre un mese non "frequentava" più il Comitato.

Sicché le dimissioni da membro del Comitato erano diventate implicitamente operative nel momento in cui il Consiglio regionale aveva provveduto a sostituirlo con altro soggetto.

Ciò significava che, nel primo periodo, il Co.Re.Co. si era venuto a trovare non in una situazione di incompletezza dell'organo bensì in uno stato di assenza di un componente; di talché lo stesso Comitato ben poteva funzionare sia attraverso l'esercizio della funzione vicaria del Vice Presidente, sia attraverso il rinnovo

dell'incarico di Presidente (rimesso ai poteri di autodisciplina dell'organismo).

Era scontato poi che, dopo la sostituzione operata dal Consiglio regionale, nulla impediva (come in effetti è successivamente avvenuto) che il Comitato procedesse ad una verifica delle scelte di organizzazione interna già effettuate.

Al Dirigente del Co.Re.Co. è stato comunque fatto presente che, in presenza di una delibera di nomina formalmente adottata, la sua rimozione poteva avvenire solo attraverso i normali rimedi di impugnazione, ovvero mediante un atto di autotutela.

10.21.3. Lo statuto comunale non poteva derogare alle norme regionali sulla nomina dei rappresentanti in seno alla Comunità Montana

Per porre fine ad un contenzioso, già avviato in sede giurisdizionale, un Segretario comunale ha ritenuto opportuno investire il Difensore civico sul da farsi in merito ad una sospensiva concessa dal TAR contro la delibera con cui il Consiglio comunale aveva nominato il rappresentante della minoranza in seno alla Comunità Montana.

Era successo che, avendo i rappresentanti di due liste di minoranza ottenuto parità di voti, nel procedere alla proclamazione

del risultato, il Presidente del Consiglio comunale anziché proclamare eletto il Consigliere appartenente alla lista che aveva conseguito la maggiore cifra elettorale (come dispone l'art. 10, comma 7 della L.R. n. 92/94) aveva proclamato eletto l'altro candidato, in quanto, a suo giudizio, occorreva fare riferimento ad una norma dello Statuto comunale che prevedeva un'unica figura di capogruppo per tutte le minoranze.

Non è stato difficile allo scrivente ricordare che la disciplina del sistema di votazione dei rappresentanti in seno ai Consigli delle CC.MM. rientra nella sfera legislativa regionale, e non nella potestà statutaria dell'ente locale, eppertanto l'unificazione dei capigruppo delle minoranze era un fatto di mera organizzazione interna.

In quest'ottica era da ritenere che il provvedimento cautelare, e quello contestuale di esecuzione, del Giudice amministrativo non avessero censurato il momento della votazione, bensì quello dichiarativo dell'esito della stessa votazione

Si è quindi suggerito di convocare subito il Consiglio comunale per rettificare il dispositivo della deliberazione, dando atto che doveva intendersi nominato quale rappresentante della minoranza in seno alla C.M. il consigliere comunale appartenente alla lista che

aveva conseguito il maggior numero di consensi nella tornata elettorale.

**10.21.4. Consorzi, Aziende speciali, società miste.
Saltano le regole nella gestione dei servizi
pubblici**

Il riordino dei Consorzi e delle figure associative tra enti locali - introdotto dall'art. 25 della legge 142/90 - si va evolvendo a livello di legislazione statale e regionale, aprendo tuttavia ampi spazi ad involuzioni e ad interpretazione di comodo, che hanno un costo per la collettività e per gli utenti dei servizi.

Del problema il Difensore civico si è occupato - su richiesta di amministratori, o d'ufficio - in presenza di situazioni che mostrano lo snaturamento del ruolo del modello consortile.

Nelle passate relazioni annuali si è posto l'accento sulla necessità di rivedere l'impianto della L.R. n. 26 del 1993, che ha innescato un processo di "aziendalizzazione" dei vecchi consorzi (stimolato, verosimilmente, dalle migliori prospettive di carattere retributivo).

Il legislatore regionale è andato però, con ogni probabilità, al di là della potestà legislativa (di tipo attuativo) assegnata alle regioni dal predetto art. 25 della legge sulle autonomie locali.

Oggi la situazione dei consorzi si arricchisce di nuovi elementi di riflessione e di preoccupazione, soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti solidi urbani e delle acque pubbliche.

Si sta infatti verificando che più di un'Azienda speciale sta promuovendo la partecipazione a società miste di capitale pubblico e privato, alle quali affidare tutta (o gran parte) dell'attività gestionale, senza porsi il problema che, così facendo, perde il carattere dell'imprenditorialità - che è l'essenza stessa della sua natura aziendalistica - e assume invece, a tutti gli effetti, i connotati del consorzio di funzioni.

10.21.5. Rapporti migliori tra Comuni e Confessioni religiose

Ha dato buoni frutti l'intervento del Difensore civico per chiarire i termini della L.R. 29/88, che prevede l'obbligo per i Comuni di destinare annualmente il 10% di quanto incassano per opere di urbanizzazione a favore delle Confessioni religiose, per la realizzazione di opere finalizzate al culto.

Dopo inadempienze, incertezze e incomprensioni, molte Amministrazioni comunali si sono organizzate per istruire

correttamente le pratiche e per dare concreta attuazione ad una legge regionale per anni rimasta sulla carta.

10.21.6. Rapporti con gli enti locali e con le minoranze

Con le recenti leggi di riforma delle autonomie locali (segnatamente le n. 127/97 e n. 265/99), il rapporto tra l'Ufficio e gli enti locali - ed i Comuni in particolare - è divenuto assai intenso, sia perché gran parte delle questioni investono direttamente la loro sfera di competenza, sia per via dell'esercizio del controllo sostitutivo (in caso di ritardo o omissione di atto obbligatorio per legge), sia infine perché il Difensore civico è diventato, spesso, l'unico punto di riferimento per le minoranze che vogliono far sentire la loro voce (al di fuori della possibilità di ricorrere al TAR o alla denuncia facile alla Procura della Repubblica).

In effetti, con le ultime modifiche alla legge 142/90, il potere di controllo e il sistema delle garanzie riconosciute alle minoranze si sono notevolmente assottigliati, vuoi per la drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità del Co.Re.Co vuoi perché i consiglieri di minoranza non possono più richiedere allo stesso

Co.Re.Co il "controllo eventuale" su atti importanti dell'Amministrazione (come gli appalti e le assunzioni), passati alla competenza dei dirigenti.

Numerose sono state anche le richieste di consulenza avanzate da amministratori, Segretari e dirigenti comunali e provinciali, con i quali si è instaurato un clima di reciproca e cordiale collaborazione e di costruttivo confronto su temi di comune interesse.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

Allegato 1)**Convegno sul tema: "Difensore civico e Giudice di pace – Nuovi strumenti a tutela del cittadino" – Orsogna 29.05.1999****Relazione**

A cura di Giovanni Masciocchi

Difensore civico della Regione Abruzzo

Il Convegno di oggi si colloca in una fase del dibattito politico in cui sembra riaprirsi qualche spiraglio per un confronto costruttivo e allargato sul tema delle riforme istituzionali, all'interno delle quali la questione delle garanzie e della tutela dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica assume rilievo fondamentale.

E' infatti convinzione diffusa che per riannodare il rapporto di fiducia tra cittadino e istituzioni occorre puntare non soltanto su un modello di amministrazione più moderno, efficace e trasparente, ma anche su un sistema di garanzie che superi i punti di maggiore "criticità" della giustizia italiana.

Per la verità, alcuni elementi di novità sono stati introdotti in questi ultimi tempi sul versante della giustizia, con l'istituzione del giudice di pace e – sia pure con varie riserve – con l'ormai imminente avvio della sperimentazione del giudice unico.

L'esperienza (non solo quella italiana) insegna tuttavia che quando il compito della garanzia è rimesso per intero al sistema giurisdizionale questo finisce per ingolfarsi, al punto di non funzionare più, di non garantire più; oppure di giungere quando gli effetti del giudizio si sono via via affievoliti nella lunga e umiliante attesa di un giudicato.

D'altronde, anche nei più collaudati sistemi giurisdizionali, residuano una serie di situazioni "non giustiziabili", in quanto caratterizzate dalla presenza di interessi di fatto (per i quali non sono esplicabili forme di ricorso giurisdizionale), oppure di interessi diffusi che, per appartenere alla collettività, non possono essere fatti valere direttamente dal singolo cittadino.

In una società sempre più matura e consapevole dei propri diritti, la categoria degli interessi diffusi sta ormai assumendo un peso rilevante, in concomitanza soprattutto con l'emersione di istanze e sensibilità nuove, presenti soprattutto nel campo dei diritti umani e in quello ambientale.

Ma, a prescindere dall'area degli interessi non protetti o in condizione di debolezza, sussiste una vasta e variegata gamma di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo che pur essendo assistite dagli ordinari rimedi giurisdizionali esigono tuttavia, per la loro tutela, oneri rilevanti e tempi lunghi, tali da indurre il cittadino a rinunciare al soddisfacimento del proprio diritto e a vivere con rassegnazione il torto subito.

Sono ormai un migliaio le condanne che annualmente la Corte Europea per i diritti dell'uomo pronuncia contro il nostro Paese per violazione del "tempo ragionevole del processo".

Occorre allora pensare — come d'altronde hanno fatto tutti gli altri paesi dell'Unione Europea — a momenti di tutela extragiudiziale, che non vadano ad aggiungersi o a interferire con quelli giurisdizionali ma creino gli strumenti per prevenire il contenzioso giudiziario, intervenendo direttamente sull'amministrazione sia per promuoverne l'efficienza e la legalità sia per convincerla a ripensare i propri comportamenti e a rimediare ai propri errori.

Nelle moderne democrazie (soprattutto in quelle europee), tale forma di tutela "alternativa" (rispetto alle ordinarie sedi giudiziarie) si identifica generalmente nell'istituto del difensore civico; una figura singolarmente ignorata dall'ordinamento italiano, dove solo di recente essa è entrata nel

dibattito parlamentare sulle riforme costituzionali ed in quello aperto dalla presentazione di un progetto di legge in materia, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera il 15 settembre scorso, di cui è relatore l'On. Cerulli Irelli.

Quest'ultima proposta mira all'istituzione del difensore civico nazionale e alla realizzazione di una disciplina organica della difesa civica, che avrà a livello regionale il suo naturale punto di snodo e di centralità.

Dovrebbe in tal modo colmarsi un vuoto ormai ingiustificabile del nostro ordinamento, ove si consideri che tutti i Paesi dell'Unione Europea (e la stessa U.E), da tempo sono dotati di un proprio difensore civico, variamente denominato (Ombudsman, Mediateur, Defensor de pueblo ecc) ma sempre caratterizzato dal porsi come un istituto pragmatico, dinamico, libero da formalità, fortemente ispirato alla neutralità e all'autonomia di giudizio.

E' risaputo che il difensore civico nasce (con il nome di Ombudsman) in Svezia, fin dal 1809, e da qui si diffonde rapidamente nei paesi scandinavi e nelle democrazie europee più avanzate.

Concepito inizialmente come una sorta di "ispettore informativo" del parlamento nei confronti del governo, esso si è trasformato man mano in un portavoce delle lagnanze dei cittadini presso l'amministrazione, in un patrocinatore dei diritti e degli interessi legittimi e in un tutore delle categorie più deboli, più esposte ai sorprusi e alle conseguenze della "maladministration".

In tali Paesi, il difensore civico ha creato un filtro tra cittadino e amministrazione, instaurando una sorta di diritto al contraddittorio e svolgendo un'efficace azione di mediazione o di contestazione "persuasiva" (più che sanzionatoria).

Questo precedente storico - che colloca la nascita della figura del difensore civico nell'area del diritto anglosassone - si coniuga perfettamente con quel senso forte del pragmatismo che ha sempre

caratterizzato la cultura anglosassone e che, com'è noto, sta progressivamente influenzando anche la riforma del processo penale.

Sta di fatto che molti Paesi europei hanno da tempo inserito il difensore civico nelle loro Costituzioni (la Spagna, la Svezia, la Danimarca, la Finlandia, il Portogallo); in quest'ultimo ordinamento il "Defensor de Pueblo" ha, tra l'altro, il potere di sollevare ricorso di incostituzionalità di una norma di legge davanti al Tribunale Costituzionale.

Da un paio di anni, in tutti gli Stati successori della ex Jugoslavia (tranne che in quelli della c.d. "Jugoslavia residua") la figura del difensore civico ha trovato cittadinanza nelle rispettive carte costituzionali.

In Italia invece abbiamo assistito negli ultimi anni ad un proliferare di Autorità amministrative indipendenti (il Garante dell'editoria, il Garante della privacy, l'Antitrust, la Consob, l'Ombudsman bancario e altre); tutte però con compiti di tutela settoriale, che non garantiscono il cittadino sul fronte più ampio dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Meno consenso, in ambito parlamentare, sembra invece raccogliere la proposta di istituire un Garante per la legalità e trasparenza nella pubblica amministrazione (più comunemente conosciuto come "Garante anticorruzione"), che avrebbe il compito di tenere un'anagrafe patrimoniale di amministratori e funzionari, accentrando tuttavia a livello nazionale una vasta sfera di competenze, in aperta controtendenza con la spinta federalistica e autonomistica.

All'inerzia del legislatore statale si è fortunatamente sostituita l'iniziativa delle regioni italiane che, a partire dal 1975, hanno man mano istituito l'Ufficio del difensore civico, presente oggi in tutti gli ordinamenti regionali (tranne che in Molise e in Sicilia).

In questa funzione di supplenza del legislatore nazionale l'Abruzzo arriva per ultimo (con la L.R. 126 del 26 ottobre 1995); ma, in compenso, si dota di una normativa abbastanza avanzata, che tiene conto delle

esperienze normative delle altre regioni e anticipa alcune delle innovazioni che saranno poi portate dalla legge Bassanini n. 127 del 1997.

Vale la pena ricordare che, proprio guardando alle positive esperienze regionali, l'istituto venne codificato, nel 1990, nel riordino delle autonomie locali (art. 8 della legge n. 142), anche se, ad una prima fase di grandi attese e speranze — coincidente con la stagione degli statuti comunali e provinciali — è subentrato un periodo di riflessione e, spesso, di diffidenza delle stesse autonomie locali, preoccupate forse che l'istituto possa rappresentare un elemento di inframmettenza e di controllo, non sempre ben accetto, dell'operato dell'amministrazione.

Non si spiegherebbe altrimenti perché, nonostante tutti gli statuti comunali e provinciali abbiano previsto la figura del difensore civico, al momento in Abruzzo solo 6 Comuni (su 305) e una Comunità Montana (su 19) abbiano provveduto alla relativa nomina.

In altre regioni del Centro Nord tali percentuali sono ben più elevate, pur rimanendo molto al di sotto delle aspettative che la legge 142 aveva ingenerato.

A qualche critico un po' più attento non sarà sfuggito che la rete dei difensori civici, mentre si è ormai diffusa e innervata nell'area centro-settentrionale, non è riuscita ancora a calarsi a fondo proprio in quelle realtà del meridione dove più precaria e debole è la presenza dello Stato di diritto e dove le istituzioni sono più esposte ai rischi di fenomeni degeneranti nell'illegalità, nell'abuso, nella mortificazione giuridica e morale del diritto del cittadino.

Al di là di tali considerazioni — e pur nel doveroso rispetto delle autonomie minori — è evidente però che occorre porsi il problema se un'articolazione della figura del difensore civico anche a livello delle piccole realtà territoriali non conduca ad una sua eccessiva frammentazione e ad una dispersione di energie e risorse, con conseguente perdita di effettività dell'istituto.

C'è poi il rischio che, di fronte a più livelli di difesa civica e alla presenza di organizzazioni e formazioni sociali che si occupano in qualche modo di tutela dei diritti (si pensi al variegato sistema associativo dei consumatori e degli utenti), il cittadino resti frastornato e abbia difficoltà a trovare — per la soluzione del suo caso — un punto di riferimento certo e facilmente individuabile.

Di qui un'opinione — largamente condivisa in dottrina e tra le forze politiche — che la dimensione ottimale della difesa civica sia quella regionale, posta cioè ad un livello non lontano dal cittadino e, al contempo, non troppo vicina alle influenze localistiche e particolaristiche.

E' ovvio peraltro che da tale livello deve partire un'azione di raccordo con i difensori civici locali e, in genere, con tutte le organizzazioni di tutela dei diritti del cittadino operanti in ambito regionale, avendo come riferimento fondamentale i principi della sussidiarietà, della cooperazione e del reciproco rispetto.

Le stesse considerazioni valgono ovviamente per l'istituendo difensore civico nazionale, che non potrà certo tradursi in un pesante apparato burocratico dello Stato, lontano dalla realtà quotidiana, ma dovrà collegarsi funzionalmente (e non gerarchicamente) con una rete organica di difesa civica articolata su tutto il territorio e posizionata in modo coordinato e coerente con la diffusa tendenza al federalismo e al decentramento; tendenza che — anche a costituzione invariata — ha già portato, per la via normativa ordinaria, allo spostamento dal centro alle autonomie regionali e locali di gran parte delle responsabilità amministrative.

Non v'è dubbio infatti che la figura del difensore civico sta diventando un momento fondamentale per riformare le istituzioni e per modificare il modo di essere della Pubblica amministrazione nei confronti del cittadino.

Lo aveva intuito, fin dal 1985, la Commissione Bozzi per le riforme costituzionali, che ne aveva proposto la costituzionalizzazione come

struttura "al servizio del cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

Ne era altresì consapevole la Commissione Bicamerale che, nella proposta di revisione della Costituzione rassegnata lo scorso anno, aveva inserito il difensore civico quale "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione" (art. 111).

Se n'è fatta poi interprete la legge Bassanini n. 127 del 15 maggio 1997 che — in attesa della disciplina nazionale sulla difesa civica — ha consentito al difensore civico regionale di estendere il suo campo di intervento (sia pure con soli poteri informativi, sollecitatori e propositivi) anche alle amministrazioni periferiche dello Stato (tranne quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa), oltre ad attribuirgli l'esercizio del potere sostitutivo — già spettante al Co.Re.Co — nei confronti degli enti locali, in caso di ritardi od omissioni nell'adozione di atti obbligatori per legge.

Ma segnali importanti vengono anche dal disegno di legge (n. 374/99) in discussione al Senato, che — guardando ad esperienze già collaudate in altri Paesi europei — intende istituire il "Difensore civico delle persone private della libertà personale", prevedendo che esso si avvalga, previa convenzione, del difensore civico regionale per l'attività di controllo della legalità nelle carceri e di verifica delle condizioni di detenzione, a tutela dei diritti umani delle persone detenute.

Sussistono infine pressanti raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (del 1985), del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (del 1994) e del Parlamento Europeo di Strasburgo (del 1997) che richiamano l'esigenza di estendere una rete sempre più fitta ed efficace di forme di tutela "non giurisdizionale" che garantiscano i cittadini nei riguardi di atti e comportamenti di strutture e uffici erogatori di

prestazioni o servizi di utilità pubblica, suscettivi di ledere diritti di singole persone o interessi più vasti di formazioni sociali.

“Rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini” è, d'altronde, uno dei principali cardini su cui l'Unione Europea fonda la sua coesione sociale e culturale.

E' vero che nel nostro Paese, a partire dagli anni '90, si è scritto un nuovo statuto dei diritti nei confronti della pubblica amministrazione.

La legge 241/90 (che ha affermato i principi essenziali della speditezza, della trasparenza e della partecipazione), la legge 146/90 (sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali), la L. 104 del 1992 (sulla tutela dei portatori di handicap), le carte dei servizi pubblici del 1994 e quella dei servizi sanitari del 1995 e, per finire, il recente “pacchetto” di leggi Bassanini sulla semplificazione dei procedimenti e sul decentramento hanno certamente introdotto un modello di amministrazione più trasparente e partecipato, più sensibile ai bisogni delle categorie più deboli.

Ma i diritti, perché siano tali, devono essere controllabili, esigibili, realizzabili; assistiti cioè da un sistema di regole e di strumenti che evitino procedure farraginose, tempi lunghi, costi eccessivi che ne vanifichino o ne affievoliscano l'efficacia.

Altrimenti si crea un solco profondo tra diritti proclamati e diritti effettivi. E questa frattura si allarga dove la tutela della legalità è più debole; dove la malamministrazione, l'abuso e l'arroganza della burocrazia trovano terreno fertile, dove più fragile è la posizione del cittadino o dell'utente del servizio pubblico.

La drastica riduzione dei controlli preventivi di legittimità — di cui sia la proposta della Commissione Bicamerale sia la più recente proposta Amato ipotizzano la totale soppressione — pone oggettivamente (com'è stato rilevato anche nel dibattito parlamentare) un problema di

ripensamento degli istituti di tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione,

Non si tratta ovviamente di reintrodurre surrettiziamente un tipo di controllo "formale" o "cartaceo" sull'attività amministrativa (ormai superato nei più moderni modelli di amministrazione), bensì di valorizzare momenti di anticipazione del contenzioso attraverso istituzioni ed organi che, muovendo da una posizione di terzietà, agiscano all'interno dell'amministrazione per orientare il cittadino nel labirinto delle norme, degli uffici, delle procedure e delle competenze e per convincere l'amministrazione a rivedere i propri comportamenti illegittimi, inopportuni o inerti, prima che si formalizzi un conflitto in sede giurisdizionale.

In un recente convegno svoltosi a L'Aquila sul tema "Responsabilità della pubblica amministrazione e giurisdizione penale", un esponente di spicco della magistratura italiana faceva rilevare che "in Italia non si è pensato alla cosa più ovvia e cioè mettere un difensore civico come strumento di tutela interno all'amministrazione."

L'affermazione può sembrare — e forse lo è — eccessivamente ottimistica, ma contiene un fondo di verità, se si tien conto che la mediazione civica non si limita a verificare la mera legittimità o illiceità dell'atto o del comportamento, ma entra anche in quell'area che, nel diritto inglese, si definisce "maladministration", cioè cattiva amministrazione (o amministrazione non conforme all'etica amministrativa); il suo compito è pertanto quello di interpretare il diritto anche in chiave di equità, di mediazione, di persuasione, smussando gli angoli, attenuando le frizioni e facendo sentire il cittadino più protagonista attivo nella vita delle istituzioni.

Non sono rari i casi in cui il cittadino — soprattutto quello meno dotato sotto il profilo giuridico — è portato istintivamente a denunciare inesistenti casi di omissioni di atti d'ufficio o di abuso d'ufficio; o a proporre ricorsi contro l'amministrazione, non sulla base di una adeguata conoscenza delle regole, delle competenze e dei procedimenti, ma perché abituato a

vivere il rapporto con l'amministrazione con un senso di angoscia, di frustrazione, di scetticismo; sapendo di non essere su un piano paritario, ma in una posizione di soggezione rispetto al potere dell'amministrazione.

E' da tutti riconosciuto ormai che al processo di trasformazione del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione — seguito alla legge 241/90 e agli ulteriori atti di implementazione di tale legge fondamentale (carte dei servizi, norme sulla semplificazione, sulla delegificazione, sulla separazione dell'amministrazione dal momento politico, ecc) - non si è accompagnata l'introduzione di forme non giurisdizionali di tutela e di promozione dei nuovi diritti, se non attraverso misure episodiche e insoddisfacenti.

Non può certo ritenersi appagante l'aver introdotto (con l'art. 25 della legge 241) un percorso giurisdizionale semplificato per garantire il diritto di accesso. Un sistema che costringe il cittadino a sopportare gli oneri e i disagi di un ricorso al Tar, per ottenere un atto dell'amministrazione che lo riguarda, è cosa ben diversa da una forma di tutela pubblica di carattere compiuto e adeguato.

Anche la previsione, all'interno delle singole amministrazioni, di Uffici per le relazioni con il pubblico — che pure svolgono compiti importanti di informazione e di orientamento del cittadino - non sembra possa oggettivamente rappresentare una risposta adeguata e risolutiva alle ragioni dell'utente del servizio, trattandosi di strutture prive della necessaria indipendenza dall'apparato amministrativo in cui operano.

Nel contempo si è avviata una progressiva riduzione del sindacato preventivo di legittimità sull'attività amministrativa, confidando - forse con qualche eccesso di ottimismo — di poterlo sostituire con una rete di controlli interni di gestione, che stentano però a prendere corpo e che, in ogni caso, guardano ai risultati e al complessivo funzionamento dell'amministrazione e non ad una tutela puntuale e diretta delle posizioni giuridiche dei cittadini, singoli o associati.

E' mancato invece un progetto più complessivo che indicasse istituti e organi capaci di comporre i contrasti tra cittadino e pubblica amministrazione senza dover necessariamente far ricorso ai rimedi forniti dal sistema giudiziale.

Non a caso, anche in seno alla Magistratura amministrativa, è stata posta all'attenzione l'esigenza di preordinare un sistema di tutela non giurisdizionale che agisca sull'amministrazione in via preventiva o concomitante (nel corso cioè del procedimento), prima che il conflitto si formalizzi per le vie legali e contribuisca ad ingolfare ulteriormente la macchina della giustizia.

Tale esigenza si avverte soprattutto nel campo delle prestazioni e dei servizi pubblici, dove i comportamenti anomali e gli abusi trovano fertile terreno e dove la possibilità che essi vengano realmente perseguiti diventa sempre meno probabile.

Ed e' proprio quello dei servizi, il settore in cui gli interessi dei cittadini si ritrovano in una posizione di debolezza; non soltanto perché essi interessano variamente tutte le categorie sociali ma anche perché, il più delle volte, aprire un contenzioso formale con il soggetto erogatore del servizio o impositore di una prestazione patrimoniale (tassa, ticket, tariffa, contributo ecc) significa esporsi al rischio di spese legali o giudiziarie di gran lunga superiori rispetto all'eventuale riparazione giudiziale.

Capita poi spesso che gli effetti della sentenza non vadano al di là del caso specifico o non siano in grado di produrre l'automatica rimozione dall'ordinamento della causa della patologia o di indurre l'amministrazione all'autotutela (per introdurre i necessari correttivi).

Le relazioni annuali che il Difensore civico presenta al Consiglio regionale e ai Presidenti del Senato e della Camera riportano una casistica sempre più ricca di situazioni nelle quali l'esposto del cittadino (o la semplice conoscenza attraverso i media) è stato solo l'occasione per

approfondire il caso e per proporre agli organi competenti soluzioni che evitassero il ripetersi di abusi, irregolarità e ingiustizie.

E' forse proprio quest'ultimo aspetto (quello propositivo) uno dei connotati meno considerati ma, a mio parere, di maggior pregio del ruolo del difensore civico.

Un ruolo che è sì di tutore dei cittadini, ma anche di collaboratore dell'amministrazione, nel senso di indirizzarla sul binario della regolarità e della buona amministrazione.

Si tratta di una funzione garantista che qualifica l'istituto e lo avvicina al modello di difesa civica francese, dove il difensore civico, oltre al ruolo di "mediateur", svolge anche quello di "promoteur de réformes".

Sono queste, secondo la migliore dottrina, le due vere anime del difensore civico (anche se l'istituto si atteggia in maniera diversa, e con poteri diversi, a seconda degli ordinamenti in cui si cala).

Certamente il modello più avanzato — sul piano dell'incisività dei poteri — è quello previsto (e costituzionalizzato) dall'ordinamento spagnolo, all'interno del quale il "Defensor de pueblo" ha, tra l'altro, funzioni di impulso giurisdizionale, di promozione della tutela degli interessi diffusi e di azione di responsabilità nei riguardi di pubblici dipendenti.

In Italia, l'attribuzione di competenze risale essenzialmente alla legge Bassanini n. 127/97 e alle singole leggi regionali (a parte la capacità di costituirsi parte civile, ex art. 36 della legge 104/92, in processi penali nei quali sia parte lesa un portatore di handicap); sicché il difensore civico attende dal legislatore nazionale una più precisa collocazione istituzionale e una visibilità pubblica che lo faccia apparire al cittadino come un referente unitario, facilmente individuabile e accessibile, il più possibile vicino ai suoi bisogni.

La crisi della giustizia in Italia non si risolve certo con l'istituto del difensore civico; ma è difficile, al momento, ritenere che i rimedi si possano trovare esclusivamente all'interno del sistema giurisdizionale,

senza pensare a forme di tutela diverse, che alleggeriscano il peso del contenzioso (soprattutto di quello amministrativo), liberando energie e ridando effettiva pienezza di ruolo all'amministrazione della giustizia.

E' un impegno che, oltretutto, ci deriva da un contesto comunitario in cui l'istituzione della "cittadinanza europea" comporta il formarsi di una coesione e di una convergenza sostanziale delle politiche nazionali sul tema delle garanzie dei diritti.

L'esempio offertoci dai modelli di amministrazione adottati nelle società europee dimostra che — in una molteplicità di situazioni — nel difensore civico il cittadino trova una garanzia più immediata e semplice di quella che può offrirgli la tutela giurisdizionale, anche all'interno di un sistema ben congegnato e funzionante.

Il giudice infatti è in grado di svolgere solo un controllo successivo (di tipo repressivo o riparatorio), laddove il difensore civico ha la possibilità di intervenire sull'amministrazione in corso di procedimento o, comunque, prima che il conflitto si formalizzi per le vie giurisdizionali, ponendosi come strumento "di giustizia nell'amministrazione".

Si tratta dunque di due momenti tra loro perfettamente compatibili e integrabili, che possono concorrere a migliorare il funzionamento del sistema delle garanzie e a realizzare una giustizia più rapida, meno costosa, più attenta ai risvolti umani del diritto.

L'esperienza vissuta in poco più di due anni come difensore civico della regione Abruzzo mi ha fatto toccare con mano quanto sia vasta l'area dei diritti affermati sulla carta, ma di fatto non attivabili, in quanto il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa e del ricorso.

La tutela civica diventa allora un bisogno pubblico, perché consente al cittadino che non ha i mezzi per far valere le proprie ragioni davanti al giudice di avere sempre a disposizione uno strumento di base semplice.

informale e gratuito, che può orientarlo nella direzione giusta, inserirlo nel contraddittorio con l'amministrazione, tentare risoluzioni conciliative dei conflitti.

Le leggi regionali istitutive dei difensori civici si muovono già nella trama dei principi fissati dalla legge 241 del 1990 e si sono già dimostrate una prima, seppur parziale, risposta alla richiesta di una giustizia più equa, più serena, più umana e di una amministrazione più efficiente, più aperta, più di servizio.

Se la proposta di legge in discussione alla Camera (che fa del difensore civico un organo di amministrazione giustiziale, con funzioni, tra l'altro, di composizione delle controversie tra il cittadino e l'amministrazione, di sospensione temporanea degli atti amministrativi e di promozione di accordi tra le parti) avrà il suo normale corso, credo ci troveremo di fronte ad un processo di riforma della pubblica amministrazione di grande spessore istituzionale, destinato a rafforzare — attraverso un percorso non giurisdizionale — il sistema di tutela del cittadino e il consenso di questi verso le istituzioni.

Allegato 2)**Relazione su: "La difesa civica a supporto della legalità e trasparenza dell'attività amministrativa" – L'Aquila 22.10.99**

Va intanto dato merito agli organizzatori di questo convegno di aver posto al centro del dibattito alcune tematiche di grande interesse e attualità con le quali gli amministratori degli enti locali sono chiamati a confrontarsi, soprattutto in vista della scadenza del 20 dicembre prossimo, entro la quale dovranno provvedere all'adeguamento degli statuti e dei regolamenti ai nuovi principi posti dagli ultimi interventi di riforma delle autonomie locali.

Vero è che detto termine non viene considerato perentorio, visto che i principi contenuti nella legge n. 265/99 sono già entrati nell'ordinamento dell'ente locale, per effetto dell'abrogazione automatica delle norme statutarie non più compatibili.

Tuttavia l'adeguamento si configura, a tutti gli effetti, come un obbligo di legge (al quale nessuno potrà sottrarsi stante il carattere imperativo della norma) e, comunque, esso diventa un momento di grande impegno politico-istituzionale per ridisegnare l'intero impianto normativo e organizzativo dell'ente locale.

Il mio contributo ai lavori del Convegno si limita ad alcune riflessioni su aspetti della legge "Napolitano-Vigneri" 3 agosto 1999 n. 265 e del D.Lgs 30 luglio 1999 n. 286 che, in qualche modo, interferiscono con il tema della difesa civica e, più in generale, con il sistema delle garanzie.

I giudizi che gli osservatori danno della legge n. 265 concordano in genere nel considerare questo complesso di modifiche una riforma di ampio respiro che, per la prima volta dopo la legge 142 del '90, affronta in modo organico gli aspetti più significativi della vita delle realtà locali, dando contenuto concreto ai principi dell'autonomia, del decentramento, della sussidiarietà, della partecipazione popolare, delle garanzie a favore delle minoranze.

Essa introduce soprattutto una filosofia diversa nelle relazioni interistituzionali tra lo Stato e le autonomie locali che passa attraverso un nuovo rapporto tra statuto e norme primarie.

Ora sono le leggi generali dello Stato a stabilire — secondo una più consona lettura degli articoli 5 e 128 della Costituzione — i principi con cui le norme statutarie devono confrontarsi e sono le leggi medesime a dover indicare chiaramente quali principi s'intendono non derogabili dalla fonte locale (che, nella loro marcata atipicità, restano pur sempre fonti secondarie).

Non manca peraltro chi della legge 265 coglie aspetti meno rassicuranti (la molteplicità di modifiche parziali e limitata ad alcuni settori, la complessità della lettura, una certa difficoltà di interpretazione di alcune sue parti).

Problemi e difficoltà che possono trovare un momento di chiarificazione e di precisazione in sede di conformazione degli statuti ai nuovi principi.

Di qui la necessità (ma anche l'opportunità) di provvedere entro il termine prefissato ad una radicale riformulazione delle carte statutarie per

recepire e sviluppare gli istituti introdotti o ridisciplinati dalla legge n. 265 (e dallo stesso D.Lgs. n. 286), in modo da fare un'operazione di ripulitura delle norme superate e da trovare un "equilibrio" (e non più un mero rapporto di attuazione) tra le norme locali ed i principi inderogabili di fonte statale.

Anche il D.Lgs. n. 286/99 si presta ad essere valutato positivamente, se non altro perché conclude una lunga fase di incertezze interpretative e applicative che hanno accompagnato l'introduzione dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.

E' risaputo infatti che, per gli enti locali, già l'art 57 della legge n. 142/90 richiama l'esigenza di condurre una valutazione dell'azione amministrativa in chiave di risultato complessivo; ma è solo con gli artt. 39, 40 e 41 del D.Lgs. n. 77/95 che l'istituto del controllo di gestione — nel frattempo definito in via generale dall'art. 20 del D. Lgs n. 29/93 — è stato precisato, sia sotto il profilo dell'oggetto della valutazione che sotto quello delle metodologie da impiegare.

Va comunque certamente a merito del D.Lgs. n. 286 l'aver riordinato complessivamente ed organicamente i vari strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa, superando quella serie di ambiguità delle precedenti normative che ne avevano impedito una generale implementazione all'interno degli apparati pubblici.

L'inadeguatezza delle predette normative e il loro mancato coordinamento (si pensi al discusso problema della separazione, concettuale e materiale, tra controllo strategico e controllo di gestione)

sono state additate da molta critica come uno dei fattori principali della loro diffusa disapplicazione.

Stando ai dati della Corte dei conti, solo il 35% dei comuni (e l'85% delle province) avrebbero dato concreta attuazione alle norme in questione.

Questa volta però — c'è da scommetterci — il controllo di gestione e quello strategico non rimarranno sulla carta, essendo entrambi strumentali e propedeutici alla formulazione dei giudizi dei dirigenti e al riconoscimento delle retribuzioni di risultato.

Tuttavia, dubbi sul contenuto e sull'ambito di applicazione delle norme del decreto 286 stanno già affiorando nel dibattito dottrinario, segnatamente per quel che riguarda il loro impatto con la realtà delle autonomie locali.

Infatti, a prescindere dalla discussa questione circa la compatibilità o meno della presenza del segretario comunale e del direttore generale nei nuclei di valutazione finalizzati al controllo strategico, si è posto in termini problematici anche il profilo dell'obbligatorietà o meno dell'introduzione di tali organismi; visto che — riferendosi agli enti locali e alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura — il 3° comma dell'art. 1 dice che essi "possono" adeguarsi alle disposizioni dello stesso decreto; una facoltatività che è apparsa tuttavia poco coerente con l'obbligo per tutte le "amministrazioni non statali" di conformarsi ai principi contenuti nel decreto (art. 10, comma 4).

Non è da escludere che il legislatore nazionale — nel dare seguito alla delega di cui all'art. 11 della legge 59/97 — si sia posto il problema della

congruenza di un sistema così complesso e articolato di controlli interni negli enti di ridotte dimensioni, tenuto anche conto dell'onerosità che i relativi organi (e le strutture di supporto) comportano per i bilanci comunali.

Accedendo a tale interpretazione, il decreto 286 si atteggierebbe, nei confronti delle realtà territoriali minori, come normativa di riferimento e di indirizzo; con un implicito rinvio alla fonte statutaria, cui spetta scegliere il modello organizzativo ritenuto più congruo per perseguire l'efficienza e il buon funzionamento dell'ente.

Resta peraltro il non facile problema di tracciare una linea di distinzione tra enti locali su base dimensionale.

Ad ogni modo, il D.Lgs. n. 286 configura un sistema avanzato di strumenti di verifica e di valutazione in senso strategico che, abbandonando la tradizione storica dei controlli attenti solo ai profili giuridico-formali dell'atto, punta decisamente agli aspetti efficientistici e di razionalità economica dell'azione amministrativa nel suo insieme, anche in funzione di supporto alle scelte programmatiche di più ampio respiro.

Non basta tuttavia trasferire all'apparato pubblico modelli e tecniche proprie del sistema economico-aziendale per garantire l'efficienza e per coniugare i risultati complessivi di una gestione ai principi costituzionali della trasparenza e del buon andamento della P.A.

La buona amministrazione non si misura solo attraverso la valutazione di dati quantitativi legati al rendimento economico-gestionale o alla luce di giudizi di sintesi, privi dei necessari approfondimenti sul versante del rapporto con l'amministrato, del rispetto della persona e della dignità

umana, della difesa dei soggetti più deboli, della trasparenza nelle decisioni.

Il controllo di gestione e quello strategico per la valutazione dei dirigenti guardano al complessivo funzionamento dell'ente e non ad una tutela puntuale e diretta delle posizioni giuridiche dei cittadini.

Occorre invece ridurre lo spazio per l'abuso, l'arroganza, gli autoritarismi, le imperscrutabilità nell'uso del potere che pongono l'amministrato in una posizione di inferiorità e di soggezione.

Occorre cioè costruire le condizioni per una vera centralità del cittadino, da verificare nel concreto dell'agire amministrativo e nei comportamenti dei protagonisti dell'azione amministrativa.

Quello delle garanzie è diventato ormai un punto cruciale del processo di ammodernamento della P.A. avviato in questi ultimi anni, che ha trovato nella legge 241 del 90 il suo momento di svolta.

I nuovi principi in tema di procedimento amministrativo (con l'individuazione del responsabile del procedimento, il diritto di accesso agli atti e ai documenti amministrativi, la partecipazione del cittadino alla fase istruttoria, la semplificazione dei procedimenti) hanno posto l'interrogativo se, di fatto, sia ridotto anche lo spazio in cui tradizionalmente opera il difensore civico.

In effetti, l'utilizzo degli istituti introdotti dalla legge 241 (e poi sviluppati dalle successive leggi Bassanini), nel codificare e rendere puntuali alcuni principi essenziali in materia procedimentale, hanno ampliato notevolmente la sfera delle c.d. "garanzie giustiziabili", aiutando il cittadino a penetrare meglio nel dedalo delle norme e degli apparati amministrativi.

E' tuttavia risaputo che, accanto alle situazioni "giustiziabili" (dotate cioè dei normali rimedi giurisdizionali), sussistono una serie di situazioni "non giustiziabili", collegate alla presenza di interessi di fatto oppure di interessi diffusi che, appartenendo alla collettività, non possono essere fatti valere dal singolo.

In una società più matura e consapevole dei propri diritti, la categoria degli interessi diffusi sta assumendo sempre maggior peso, con l'emergere di istanze e sensibilità nuove, presenti soprattutto nel campo dei diritti umani e sociali, dell'ambiente, della riservatezza e così via.

Ma, a prescindere dall'area degli interessi non protetti o in condizione di debolezza, sussiste una vasta e variegata gamma di posizioni di diritto soggettivo (o di interesse legittimo) che, pur essendo assistite dagli ordinari rimedi giurisdizionali, esigono tuttavia per la loro tutela oneri rilevanti e tempi lunghi, tali da indurre il cittadino a rinunciare al soddisfacimento del proprio diritto e a vivere con rassegnazione il torto subito.

Sono ormai centinaia le condanne che annualmente la Corte europea per i diritti dell'uomo pronuncia contro il nostro Paese per violazione del "tempo ragionevole del processo"

Un acuto osservatore, come Norberto Bobbio, ammoniva tempo fa che, in tema di diritti umani, il problema principale non è tanto quello della loro fondazione (cioè del riconoscimento formale o della proclamazione) quanto piuttosto quello della loro protezione e cioè dell'effettività della garanzia del diritto.

In Italia pare non si riesca a scardinare un ordinamento che, ancora oggi — nonostante qualche timido tentativo di cambiamento — affida alla magistratura il compito, pressoché esclusivo, delle garanzie.

Non si è invece pensato — come hanno fatto tutti gli altri paesi dell'Unione Europea — a momenti di tutela "extragiudiziale", che non vadano ad aggiungersi o ad interferire con quelli giurisdizionali ma creino gli strumenti per prevenire il contenzioso giudiziario, intervenendo direttamente sull'amministrazione sia per promuoverne l'efficienza e la legalità sia per convincerla a ripensare i propri comportamenti e a rimediare ai propri errori.

Anche in seno alla Magistratura amministrativa si è richiamata l'esigenza di preordinare un sistema di tutela non giurisdizionale che agisca sull'amministrazione in via preventiva o concomitante (nel corso cioè del procedimento), prima che il conflitto si formalizzi per le vie legali e contribuisca ad ingolfare ulteriormente la macchina della giustizia.

Tale esigenza si avverte soprattutto nel campo delle prestazioni e dei servizi pubblici — la cui gestione è in gran parte affidata ai comuni, singoli o associati — dove i comportamenti anomali e gli abusi trovano fertile terreno e dove la possibilità che essi vengano realmente perseguiti diventa sempre meno probabile.

Ed e' proprio quello dei servizi il settore in cui gli interessi dei cittadini si ritrovano in una posizione di debolezza; il più delle volte, infatti, aprire un contenzioso formale con il soggetto erogatore del servizio o impositore di una prestazione patrimoniale (tassa, ticket, tariffa, contributo ecc)

significa esporsi al rischio di spese legali o giudiziarie di gran lunga superiori rispetto all'eventuale riparazione giudiziale.

Generalmente poi gli effetti di una sentenza non vanno al di là del caso specifico e non sono in grado di produrre l'automatica rimozione dall'ordinamento della causa della patologia o di indurre l'amministrazione all'autotutela.

Le relazioni annuali che il Difensore civico regionale presenta al Consiglio regionale e ai Presidenti del Senato e della Camera riportano una casistica sempre più ricca di situazioni nelle quali l'esposto del cittadino o la semplice conoscenza di fatto hanno fornito l'occasione per approfondire il caso e per proporre soluzioni che evitassero il ripetersi di abusi, irregolarità e ingiustizie.

E' forse proprio quest'ultimo aspetto (quello propositivo) la vera anima del difensore civico.

Un ruolo cioè di tutore dei cittadini ma, soprattutto, di collaboratore dell'amministrazione, nel senso di indirizzarla sul binario della regolarità e della buona amministrazione.

Si tratta di una funzione garantista che qualifica l'istituto e lo avvicina all'esperienza francese dove il difensore civico, oltre al ruolo di "mediateur", svolge anche quello di "promoteur de réformes".

Ma modelli ancor più avanzati si ritrovano in diversi altri Paesi europei, che hanno da tempo costituzionalizzato la figura del difensore civico.

Così nella Costituzione spagnola, all'interno della quale il "Defensor de pueblo" ha, tra l'altro, funzioni di impulso giurisdizionale, di promozione

della tutela degli interessi diffusi e di azione di responsabilità nei riguardi di pubblici dipendenti.

Perfino in tutti gli Stati formatisi con lo sgretolamento dell'ex Jugoslavia (tranne in quelli della c.d. "Jugoslavia residua") l'istituto ha trovato spazio nelle rispettive Carte costituzionali.

In Italia manca ancora una disciplina generale della difesa civica. Eppure, fin dal 1985, la Commissione Bozzi per le riforme costituzionali aveva proposto la costituzionalizzazione di tale istituto come struttura "al servizio del cittadino per denunciare disfunzioni ed abusi della pubblica amministrazione e per promuovere la tutela degli interessi diffusi".

La stessa Commissione Bicamerale che, lo scorso anno, ha rassegnato la proposta di revisione della Costituzione, aveva inserito il difensore civico quale "organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione" (art. 111).

Abbiamo invece assistito negli ultimi anni ad un proliferare di Authority (il Garante dell'editoria, il Garante della privacy, l'Antitrust, la Consob, l'Ombudsman bancario e altre); tutte però con compiti di tutela settoriale, che non garantiscono il cittadino sul fronte più ampio dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Meno consenso, in ambito parlamentare, sembra invece raccogliere la proposta di istituire un Garante per la legalità e trasparenza nella Pubblica amministrazione (più comunemente conosciuto come "Garante anticorruzione"), che avrebbe il compito di tenere un'anagrafe patrimoniale di amministratori e funzionari, accentrando tuttavia a livello nazionale una

vasta sfera di competenze, in aperta controtendenza con la spinta federalistica e autonomistica.

All'inerzia del legislatore statale si è fortunatamente sostituita l'iniziativa delle regioni che, a partire dal 1975, hanno man mano istituito l'ufficio del difensore civico, presente oggi in tutti gli ordinamenti regionali (tranne che in Molise e in Sicilia).

Proprio in questa funzione di supplenza delle regioni, un'autorevole dottrina ha ritenuto di dover individuare l'antefatto delle "amministrazioni indipendenti" (nel cui novero si colloca oggi la figura del difensore civico).

E c'è anche chi si dice convinto che lo stesso difensore civico avrebbe potuto essere forse l'unico istituto deputato dalla legislazione a porre in atto un vero e proprio controllo di tipo efficientistico, collaborando attivamente al miglioramento della gestione amministrativa (cfr. R. Lombardi in *Dir. Amm.* 1/97, pag. 157).

Oggi il difensore civico regionale è definito, nel suo ruolo e nei suoi compiti, dalla rispettiva legge regionale.

Col passar del tempo, tuttavia, la sua sfera di competenza si è arricchita di nuovi profili, grazie soprattutto alla legge Bassanini n. 127/97, che fa del difensore civico un momento importante del processo di semplificazione e di ammodernamento della pubblica amministrazione, da una parte (art. 16) abilitandolo — fino all'istituzione del difensore civico nazionale — ad esercitare i suoi poteri nei confronti di tutte le amministrazioni periferiche dello Stato (ad eccezione di quelle della giustizia, della sicurezza pubblica e della difesa), dall'altra, attribuendogli il controllo sostitutivo — già spettante al Comitato regionale di controllo e alle

sue Sezioni — nei confronti degli enti locali, in caso di ritardo od omissione nell'adozione di atti obbligatori per legge.(art. 17, comma 45).

Quest'ultima disposizione, per la verità, carica la figura del difensore civico di una funzione di carattere essenzialmente tecnico-burocratico piuttosto anomala rispetto al suo ruolo tipico di promotore di tutela civica (e non di organo di controllo) e certamente sconta il clima di incertezza e di confusione che regna in tema di riordino del sistema dei controlli di legittimità nel nostro Paese.

Si tratta peraltro di una competenza non sollecitata né invocata dai difensori civici regionali che comunque, laddove è stata esercitata, ha offerto spesso allo stesso difensore l'occasione per accompagnare alla funzione surrogatoria anche un'efficace azione di mediazione e di collaborazione attiva con gli enti locali.

Su altro piano si colloca invece la previsione dell'art. 36 della legge 104/92, che riconosce al difensore civico la capacità di costituirsi parte civile nei processi penali nei quali sia parte lesa un portatore di handicap.

Altre funzioni trovano poi fondamento in specifiche normative regionali (ad es. la nomina del commissario incaricato di condurre l'"inchiesta pubblica" per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di particolare rilevanza sugli assetti territoriali ed ambientali, prevista dall'art. 11 della legge abruzzese 3 marzo 1999 n. 11).

Queste nuove attribuzioni fanno crescere l'idea del difensore civico come rafforzamento reale del sistema delle garanzie, necessitato oltretutto dalla progressiva riduzione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali.

Le considerazioni svolte valgono, in parte, anche per la difesa civica a livello comunale e provinciale, dove tuttavia l'istituto assume connotati e funzioni diversi.

E' noto infatti che, nel sistema delle autonomie locali, esso è stato codificato dall'art. 8 della legge 142/90; ma è stato poi richiamato anche dall'art. 17, comma 38 della legge Bassanini n. 127/97, che gli ha demandato una funzione di controllo atipico sulla legittimità di alcuni atti, su richiesta di un certo numero di consiglieri comunali e provinciali.

Si tratta tuttavia di un'attribuzione provvisoria, dal contenuto piuttosto controverso e che, come si vedrà, ha subito un sostanziale ridimensionamento per effetto della legge di riforma n. 265/99.

Sicché il vero referente normativo resta ancora l'art. 8 della legge 142/90, che riconosce al difensore civico il ruolo di "garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale", e gli fa carico di segnalare, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei riguardi dei cittadini.

Nell'ordinamento degli enti territoriali è perciò già incardinata una figura istituzionale - definita dalla giurisprudenza come una sorta di "autorità indipendente" (TAR Veneto, sent. n. 1178/98) - che fa da tramite tra cittadino e amministrazione, con il duplice compito di tutelare le posizioni giuridiche soggettive dei cittadini nei confronti degli apparati pubblici e di garantire, ad un tempo, efficienza, trasparenza e correttezza nell'azione amministrativa.

Funzioni queste che, per un verso, si collegano strettamente con gli istituti della partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita collettiva dei comuni e delle province e, per altro verso, presentano aspetti di evidente contiguità con quegli strumenti di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa, al cui riordino e potenziamento il D.Lgs. n. 286/99 è espressamente preordinato.

Si tratta dunque di campi di intervento comuni, che possono anche coesistere e convivere bene, purché non si creino all'interno dell'ente momenti di sovrapposizione, di scoordinamento, di inutili duplicazioni di compiti.

Per la verità, l'esigenza di rivedere l'art. 8 della legge 142/90 era stata già avvertita nella fase di gestazione della legge "Napolitano-Vigneri"; ma l'argomento fu accantonato, probabilmente per la contestuale discussione in Parlamento di un testo di legge unificato — approvato nel settembre dello scorso anno dalla Commissione affari costituzionali della Camera — che introduce la figura del difensore civico nazionale e ridefinisce in termini del tutto nuovi ruolo e compiti della difesa civica a livello regionale e locale.

Ora, in attesa di una legge organica sulla difesa civica, spetta agli statuti comunali e provinciali individuare le forme di raccordo tra gli organismi deputati ai controlli interni (segnatamente di quelli finalizzati al controllo strategico e alla valutazione dei dirigenti) con gli uffici dei difensori civici, ove costituiti, se si vuole che il monitoraggio dell'attività amministrativa e la funzione di supporto agli organi politici nella scelta dei programmi e degli obiettivi non si riduca ad una ragioneristica misurazione

dei costi e dei rendimenti, o ad una quantificazione di atti, senza scendere ad un approfondimento serio dei profili comportamentali, delle responsabilità e del modo in cui i risultati sono stati ottenuti.

E' dunque la rielaborazione della carta fondamentale dell'Ente locale il momento di implementazione del nuovo sistema dei controlli interni ed anche la sede per regolare i rapporti di interazione e di collaborazione con l'attività del difensore civico e, comunque, di tutti quegli organismi che — sotto diversi profili — esercitano funzioni di monitoraggio o di verifica dell'attività amministrativa dell'ente locale.

Il riferimento è ai revisori dei conti, agli organi di controllo esterno (Co.re.co e Corte dei conti), ma anche al difensore civico regionale, in relazione alla sua diretta competenza nei confronti dell'attività attribuita o delegata dalla regione e ai poteri informativi e sollecitatori conferitigli dal richiamato art. 16 della legge 127/97.

Quella dei controlli sull'attività della pubblica amministrazione è stata giustamente vista come un punto centrale e strategico della cosiddetta "questione amministrativa". Questione che, da una parte, doveva portare ad una rivisitazione del tradizionale sistema dei controlli di legittimità sugli atti e, dall'altra, doveva sviluppare e rendere effettive le garanzie dei cittadini nei confronti dell'amministrazione anche attraverso momenti di controllo affidati alla dialettica politica all'interno dell'ente.

A tal proposito, si è detto - forse con qualche approssimazione - che la legge "Napolitano-Vigneri" ha comportato un ampliamento delle garanzie a favore delle minoranze, fornendo loro strumenti più efficaci di controllo sugli organi del governo locale.

L'affermazione merita tuttavia una qualche riflessione e puntualizzazione.

Nel senso del rafforzamento dei poteri delle minoranze è certamente la norma (art. 1, comma 1) che prevede l'attribuzione alle stesse minoranze della presidenza delle commissioni aventi funzioni di controllo o di garanzia, "ove costituite".

A ben vedere, tuttavia, l'inciso contenuto nell'ultima parte della disposizione si presta al rischio che la costituzione (o meno) delle predette commissioni sia rimessa alla discrezionalità della maggioranza che, attraverso la mancata previsione nello statuto, potrebbe vanificare la portata innovativa della norma.

Residuerrebbe, in tal caso, alle minoranze la presidenza delle sole commissioni consiliari formalmente costituite; in pratica quelle di "indagine" - già disciplinate dall'art. 19, comma 2 della legge 81/93 - aventi compiti di valutazione politica dell'attività di governo dell'ente.

E' da escludere invece che il diritto alla presidenza riguardi le commissioni consiliari di carattere istituzionale, ivi comprese quelle generalmente istituite per le problematiche dello statuto e dei regolamenti.

Decisiva è comunque la volontà che verrà espressa dalla riscrittura degli statuti, nel cui contesto sarà bene esplicitare i limiti e le modalità dell'attività di controllo e di garanzia.

E' sembrato invece sottovalutato dalla critica il fatto che il nuovo impianto normativo delle autonomie locali, fornito dalla legge n. 265/99, ha di fatto svuotato gran parte di quel potere sindacatorio che le minoranze si erano viste riconosciuto dall'art. 17, comma 38 della legge 127/97,

consistente nella facoltà di chiedere al difensore civico comunale o provinciale — e, in mancanza di questi, al Co.re.co - il controllo "eventuale", su alcune categorie di atti: appalti e affidamenti di servizi o forniture di importo superiore alla soglia comunitaria, assunzioni del personale, piante organiche e relative variazioni.

Per quanto concerne il primo gruppo di atti (appalti e forniture) balza all'evidenza che la sostituzione della delibera a contrattare — già di competenza del Consiglio comunale — con la determinazione a contrattare — spettante ora al dirigente, per effetto dell'art. 12 della legge di riforma — finisce per ridurre automaticamente la possibilità per le minoranze di chiedere il controllo di legittimità, visto che il Consiglio stesso si limita ormai all'approvazione dei programmi annuali (da allegare ai bilanci di previsione), mentre gli atti di apertura e di conclusione delle procedure di gara rientrano a pieno titolo nella sfera della dirigenza.

E ciò nel presupposto che la competenza dirigenziale si estende anche alla materia degli appalti e forniture di servizi di importo superiore alla soglia UE, secondo una corretta applicazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo e funzione di gestione.

Sull'altro versante (quello riguardante la materia del personale), la richiesta di controllo delle minoranze sembra restringersi ai provvedimenti di approvazione delle piante organiche (la cui competenza è transitata dal Consiglio alla Giunta comunale, per effetto del combinato disposto dell'art. 6, comma 4 del D.Lgs n. 29/93 e dell'art. 35, comma 2 bis della legge 142/90), la cui disciplina trova generalmente spazio nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Quanto invece agli atti di assunzione, giova ricordare che con l'entrata in vigore della D. Lgs n. 80 del 1998 l'assunzione consegue non più al provvedimento di nomina bensì a quello di stipula del contratto individuale di lavoro (rientrante nella sfera di competenza del dirigente o del responsabile del servizio).

L'intervento delle minoranze potrebbe dunque esercitarsi ancora nei riguardi delle delibere giuntali con cui si approvano gli esiti concorsuali, semprechè — secondo una scelta organizzatoria già diffusa nelle realtà territoriali — tale approvazione non sia stata affidata direttamente al livello dirigenziale, nel quadro delle competenze in tema di gestione del personale e delle relative risorse finanziarie.

Sul tema delle garanzie a favore delle minoranze merita un cenno anche la nuova formulazione dell'art. 28 della legge 142/90 (introdotta dall'art. 7 della legge 265/99), nel punto in cui individua il sistema del "voto limitato" per la nomina dei rappresentanti dei comuni in seno alle comunità montane, con l'evidente scopo di tutelare le posizioni minoritarie.

E' risaputo tuttavia che il voto limitato non garantisce, di per sé, la rappresentanza delle minoranze, bastando — in talune circostanze — un abile dosaggio nella distribuzione dei voti da parte della maggioranza perché questa si assicuri l'intera rappresentanza dei seggi.

Inconveniente questo che nel previgente regime non poteva verificarsi, grazie al presidio offerto dall'art. 4 della 1102 del 1971 — ora espressamente abrogato dalla legge n. 265 — che garantiva non solo la partecipazione della minoranza di ciascun Consiglio comunale all'organo assembleare della C.M. ma anche la possibilità, per la stessa minoranza,

di eleggere i propri rappresentanti senza il rischio di interferenze e di inquinamenti della maggioranza; garanzie queste che poi hanno trovato sostegno nelle leggi regionali, alcune delle quali (come quella abruzzese) si sono spinte fino ad imporre il sistema della votazione separata.

Sul punto credo che sia opportuno far chiarezza, sia in sede di legislazione regionale di riordino delle CC.MM. sia in sede di modifica statutaria, in modo da evitare equivoci e contenziosi facilmente prevedibili.

Questi spunti di riflessione mi rafforzano sempre più nella convinzione che l'ultimo ciclo di riforme che ha investito le autonomie locali si siano preoccupate piuttosto di puntare ad un potenziamento degli organi del governo locale e al raggiungimento di obiettivi di risultato complessivo dell'azione amministrativa che non ad un rafforzamento del sistema delle garanzie .

Nonostante infatti il diretto coinvolgimento delle minoranze nella definizione delle linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato - previsto dall'art. 11, comma 9 della legge 265/99 - le opposizioni restano sostanzialmente "spiazzate" nella fase di concreta attuazione dei programmi.

Nessuno naturalmente si illuda che la crisi della giustizia o le croniche patologie della pubblica amministrazione si possano affrontare con le armi della persuasione, della sollecitazione, del monito del difensore civico.

Ma è anche difficile pensare che i rimedi si possano trovare agendo solo sul sistema giurisdizionale ovvero attivando all'interno delle strutture pubbliche organi di verifica che interpretano l'efficienza e la buona amministrazione semplicemente in chiave di razionalità economica o

confrontando la gestione finanziaria con le direttive e con gli obiettivi generali fissati dagli atti di programmazione e di indirizzo politico.

Tali strutture sono utili se riescono a trovare punti di incontro e di collaborazione con chi — come il difensore civico — concepisce i concetti di efficienza e di buona amministrazione in senso meno tecnicistico e burocratizzato, con un occhio più attento al principio di equità, in modo da dare risposte appropriate alla richiesta di una giustizia più serena, più umana, più di servizio.

E' un impegno che oltretutto ci deriva da un contesto comunitario in cui l'istituzione della "cittadinanza europea" comporta il formarsi di una coesione e di una convergenza sostanziale delle politiche nazionali sul tema delle garanzie dei diritti.

L'esempio offertoci dai modelli di amministrazione adottati nelle società europee più avanzate dimostra che, in tante situazioni, il cittadino trova nel difensore civico una garanzia più immediata e semplice di quella che può offrirgli la tutela giurisdizionale, anche all'interno di un sistema ben congegnato e funzionante.

Il giudice infatti è in grado di svolgere solo un controllo successivo (di tipo repressivo o riparatorio), laddove il difensore civico ha la possibilità di intervenire sull'amministrazione in corso di procedimento o, comunque, prima che il conflitto si formalizzi per le vie giurisdizionali, ponendosi come strumento "di giustizia nell'amministrazione".

Si tratta dunque di due momenti tra loro perfettamente compatibili e integrabili, che possono concorrere a migliorare il funzionamento del

sistema delle garanzie e a realizzare una giustizia più rapida, meno costosa, più attenta ai risvolti umani del diritto.

L'esperienza vissuta come difensore civico della regione Abruzzo mi ha fatto toccare con mano quanto sia vasta l'area dei diritti affermati sulla carta, ma di fatto non attivabili, in quanto il ricorso ai normali rimedi giurisdizionali comporta costi assolutamente sproporzionati rispetto ai benefici che possono derivare da un esito positivo della causa o del ricorso.

La tutela civica diventa allora un bisogno pubblico, perché consente al cittadino che non ha i mezzi per far valere le proprie ragioni davanti al giudice di avere sempre a disposizione uno strumento di base semplice, informale e gratuito, che può orientarlo nella direzione giusta, inserito nel contraddittorio con l'amministrazione, tentare risoluzioni conciliative dei conflitti.

La sua attività non può dunque essere né ignorata né considerata residuale rispetto a quella dei "controllori di gestione".

Essa può essere invece un momento essenziale di conoscenza e di collaborazione per chi è deputato a formulare giudizi sull'efficienza dei pubblici uffici e di guida preziosa per penetrare e indagare nella ordinaria quotidianità burocratica e per combattere le irregolarità, le scorrettezze, le negligenze, gli abusi di potere.

La sua azione di sollecitazione, di proposta, di monito può - in molti casi - innescare meccanismi di autotutela o di autocritica all'interno degli apparati pubblici che valgono a prevenire inutili conflitti e a realizzare un'amministrazione dal volto più umano e cordiale.

E gli amministratori locali sanno che da questo modo nuovo di porsi nei confronti della collettività hanno solo da guadagnarci.

Allegato 3)

ELENCO DEI DIFENSORI CIVICI COMUNALI IN ABRUZZO

(al 31.03.2000)

- Avv. Domenico Martinelli - Comune di Carsoli
- Avv. Alessandra Di Cesare – Comune di Collecervino
- Dott. Gaetano Marzuoli - Comune di Montesilvano
- Avv. Stefano Minto – Comune di Pescara
- Prof. Antonio Di Cesare – Comune di Ortona
- Dott.ssa. Maria Pia Tarò – Comune di S. Omero
- Prof. Giuseppe Di Tommaso – Comune di Vittorito
- Avv. Antonio Belfiglio – Comunità' Montana della Maielletta - Pennapiedimonte

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